



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

지방소비세가 지방재정
형평성에 미치는 효과 연구

- 광역자치단체 간 수평적 재정 형평성을 중심으로 -

2016년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

이 규 배

지방소비세가 지방재정 형평성에 미치는 효과 연구

- 광역자치단체 간 수평적 재정 형평성을 중심으로 -

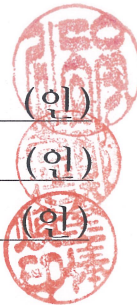
지도교수 김 봉 환

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함
2015년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
이 규 배

이규배의 석사학위논문을 인준함
2015년 12월

위원장	김 동 욱	(인)
부위원장	정 광 호	(인)
위원	김 봉 환	(인)



【국문초록】

오늘날 지방자치단체의 재정 환경은 심각한 문제에 직면하고 있다. 사회복지지출을 중심으로 세출규모가 매년 증가하고 있으나, 이에 비해 세입 규모는 턱없이 부족하다. 그마저도 중앙정부의 재정 지원에 의존하고 있다. 이에 따라 지방재정의 자율성과 책임성이 크게 악화되고 있다. 이러한 문제를 극복하고, 지역 경제를 활성화하기 위한 대안으로써 지방소비세가 2010년 도입되었다. 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일정률(2010년부터 2013년까지는 5%, 2014년부터는 11%)을 세원으로 하고 있다. 하지만 지방소비세는 소비과세이기 때문에 지역의 경제규모 및 발전 속도 등에 따라 지역 간 세입규모가 다르다. 지역 간 재정격차가 심화될 경우 공공서비스의 질적 수준에 차이가 발생하여 지역주민의 이동이 발생할 뿐만 아니라 지역 간 갈등을 초래하여 국가 경제 전체의 효율성을 저해할 수 있다. 따라서 지역 간 재정격차를 완화할 수 있도록 세입규모를 형평화하는 것이 중요하다. 이러한 조치로써 지방소비세 도입 시 권역별로 차등화된 가중치를 설정하였다. 즉, 재정여건이 상대적으로 열악한 지방자치단체에 더 큰 가중치를 부여하도록 하여 비수도권 도는 300%, 비수도권 광역시는 200%, 수도권은 100%를 적용한다.

그러나 이러한 조치가 실질적으로는 지방재정조정제도의 운용과 차별화되지 못할 뿐만 아니라 지역 간 재정격차가 오히려 커질 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 또한 지방소비세는 2010년에 도입되어 아직 도입 초기에 불과하지만, 2012년 세종시가 새롭게 편입되고, 2014년부터 규모 및 배분방식이 변화하는 등 운영 과정에서 새로운 변수가 많이 발생하였다. 따라서 현 시점에서 지방소비세 배분과정에서 권역별 가중치를 설정하는 것이 지역 간 재정 형평성을 증진시키는지 효과를 검토하는 것이 중요하다.

이에 따라 본 연구에서는 지방소비세의 권역별 가중치 방식의 타당성에 대해 다음과 같은 순서로 검토하고자 한다. 첫째, 지방세 중 소비과세는 지방소비세, 담배소비세, 자동차세 등 6개 세목인데, 이 중 유일하게 권역별 가중치 방식을 도입한 지방소비세가 다른 소비과세와 비교하여 지역 간 재정격차를 완화시키는지 살펴본다. 둘째, 지방소비세가 다른 소비

과세와 비교하여 지역 간 세수 규모 격차가 적다면, 그러한 원인이 제도 설계 당시 도입한 권역별 가중치의 설정으로 인해 발생했는지 검토할 필요가 있다. 이에 따라 권역별 가중치를 적용했을 때와 적용하지 않았을 때의 지역별 세수규모의 차이를 비교한다. 셋째, 2014년부터 지방소비세는 부가가치세의 11%를 세원으로 하도록 규모가 확대되었는데, 2014년부터 인상된 지방소비세율의 증가분(6%p)이 기존의 방식(소비지수에 권역별 가중치 적용)으로 배분되지 않는다. 그러한 방식이 과연 같은 규모를 기존의 방식대로 배분했을 때와 비교하여 지역 간 재정 형평성에 얼마나 기여하는지 분석한다.

한편, 본 연구에서는 지역 간 재정 형평성을 측정하는 방법으로 변이계수와 엔트로피지수를 사용한다. 변이계수로 17개 광역자치단체의 재정 형평성을 측정하며, 일반화된 엔트로피지수로 수도권과 비수도권 간 재정 형평성, 나아가 권역(수도권, 비수도권) 내 광역자치단체들의 재정 형평성을 측정한다. 또한, 지역 간 세수규모를 비교하는 기준으로 지방소비세수 총액과 더불어 1인당 지방소비세수를 측정한다. 1인당 기준을 포함시키는 이유는 지역별 인구수가 각 지역의 세입 및 세출 규모에 큰 영향을 줄 수 있기 때문이다.

그 결과 소비과세 중 지방소비세가 재정 형평성에 미치는 영향, 권역별 가중치가 지역 간 재정 형평성에 미치는 영향 모두 총액과 1인당 기준에 따라 상반되게 나타났다. 총액 기준으로 보면 권역별 가중치를 설정하는 것이 광역자치단체 간 재정 격차를 완화시키는 것으로 드러났으며, 이는 그동안의 많은 선행연구의 결과와 일치하는 바이다. 다만, 권역 내 광역자치단체 간에도 재정력의 차이가 있음에도 불구하고 일괄적으로 같은 가중치를 부여함에 따라 도 지역과 같이 일부 권역 내 광역자치단체 간의 형평성은 가중치를 부여할 때 오히려 악화되기도 하였다. 이에 따라 같은 권역 내 지방자치단체들에게 같은 가중치를 적용하는 현재의 방식은 개선해야 할 필요가 있다. 반대로 인구를 통제하고 1인당 지방소비세수를 기준으로 볼 경우 권역별 가중치는 일부 권역 내 광역자치단체들을 제외하면, 재정 형평성을 악화시키는 요인으로 작용한다.

이를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 지방소비세 도입방식이 지역 간 재정 형평화에 주는 효과는 어떠한 방법으로

형평성 개선 여부를 판단하느냐에 따라 달라질 수 있다. 재정 형평성을 판단하는 기준이 이론적으로 정해진 것이 아니라 정책적인 판단이 필요한 부분이라는 점을 고려한다면, 지역 간 실질적인 재정력을 감안하여 1인당 기준을 통해 재정 형평성을 측정하는 것이 보다 타당하다. 둘째, 권역별 가중치가 제 기능을 하지 못하는 문제를 해결하기 위해서는 지방소비세를 설립한 목적과 우선순위가 무엇이었는지 판단해야 한다. 지방소비세가 설립된 가장 큰 목적은 지방세 수입의 증대를 통해 자체재원 비중을 높임으로써 지방재정의 책임성을 제고하는 것이다. 즉, 지방소비세가 조세로서의 기능을 구현하는 방향으로 나아가야 하며, 이를 위해서는 비 조세기능을 갖고 있는 권역별 가중치는 축소 혹은 폐지해야 할 것이다. 셋째, 지방소비세를 도입하는 목적 중 하나가 지역경제 활성화로 인한 소득과 소비증대가 지방세수를 증가시키는 것이라는 점을 고려할 때, 세수배분지표로서 민간최종소비지출은 한계가 있다. 따라서 장기적으로 소비지원칙에 부합하는 합리적인 배분지표를 마련하는 것이 필요하다.

주요어 : 지방소비세, 수평적 재정 형평성, 세수배분기준, 가중치, 광역자치단체, 변이계수, 일반화된 엔트로피지수

학번 : 2010-23833

【 목 차 】

제 1 장 서 론 1

제 1 절 연구배경 및 목적 1

제 2 절 연구의 범위 3

제 2 장 이론적 고찰 및 선행연구 검토 4

제 1 절 이론적 논의 4

1. 지방소비세 4

2. 재정 형평성 19

제 2 절 선행연구 검토 24

1. 지방소비세에 관한 연구 24

2. 지방재정 형평성에 관한 연구 34

3. 선행연구의 한계 37

제 3 장 연구설계 및 연구방법 40

제 1 절 연구문제 및 연구가설 40

1. 연구문제 40

2. 연구가설 41

제 2 절 자료의 수집 및 연구방법 42

1. 자료의 수집 42

2. 연구의 방법 42

제 4 장 지방소비세의 효과 실증분석 49

제 1 절 지방세 세목(소비과세) 간 재정 형평성 비교 49

1. 지역별 징수 금액 및 비중 49

2. 소비과세 세목별 재정 형평성 비교 56

제 2 절 지방소비세 배분방식에 따른 재정 형평성 비교 68

1. 권역별 가중치 유무에 따른 지역 간 재정 형평성 68

2. 2014년부터 변경된 지방소비세 배분방식의 재정 형평성 79

제 5 장 결론 89

제 1 절 연구결과 요약 및 정책적 시사점 89

1. 연구결과 요약 89

2. 정책적 시사점 91

제 2 절 연구의 한계 및 향후 방향 93

참고문헌 94

부록 97

Abstract 104

【 표 목 차 】

<표 1> 취득세 등의 보전에 충당하는 안분액 계산식	5
<표 2> 연도별 지방 세입·세출 규모	7
<표 3> 연도별 중앙정부·지방자치단체의 예산 및 사회복지지출 규모	7
<표 4> 연도별 국세 및 지방세 규모	8
<표 5> 연도별 지방자치단체 자주재원 및 의존재원 규모	8
<표 6> 연도별 지방 재정자립도 추이	9
<표 7> 유형에 따른 연도별 지방세목 규모	10
<표 8> 지방세의 원칙	11
<표 9> 지역상생발전기금의 세수배분방식	15
<표 10> 지방소비세와 지방재정조정제도와의 관계	16
<표 11> 자치단체 사이의 수평적 형평성 충족의 의미	20
<표 12> 지방소비세 세원에 대한 선행연구 요약	25
<표 13> 소비과세 세원배분방식	27
<표 14> 지방소비세 도입 효과에 대한 선행연구 요약	29
<표 15> 지방소비세 운영방식에 대한 선행연구	32
<표 16> 지방재정 형평성에 대한 선행연구	35
<표 17> OECD 기준에 의한 우리나라의 지방세 분류체계	43
<표 18> 시도별 지방소비세 및 1인당 지방소비세 징수현황(2010~2014)	49
<표 19> 지역별 담배소비세 및 1인당 담배소비세 규모	51
<표 20> 지역별 자동차세 및 1인당 자동차세 규모	52
<표 21> 지역별 레저세 및 1인당 레저세 규모	53
<표 22> 지역별 등록면허세 및 1인당 등록면허세 규모	54
<표 23> 지역별 지역자원시설세(자원분) 및 1인당 지역자원시설세 규모	55
<표 24> 지방세목별 변이계수, 가중변이계수 비교(5개년 평균)	57
<표 25> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Kruskal-Wallis 검정	58
<표 26> 지방세목별 엔트로피지수 비교(5개년 평균)	59
<표 27> 일반화된 엔트로피지수에 대한 Kruskal-Wallis 검정	61
<표 28> 1인당 지방세목별 변이계수, 가중변이계수 비교(5개년 평균)	62
<표 29> 1인당 변이계수, 가중변이계수에 대한 Kruskal-Wallis 검정	64
<표 30> 1인당 지방세목별 엔트로피지수 비교(5개년 평균)	65
<표 31> 1인당 일반화된 엔트로피지수에 대한 Kruskal-Wallis 검정	67
<표 32> 가중치 유무에 따른 시·도별 지방소비세 규모(2010~2014)	68

<표 33> 가중치 유무에 따른 권역별 지방소비세 규모 비교	70
<표 34> 가중치 유무에 따른 지방소비세 변이계수 비교	71
<표 35> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	72
<표 36> 가중치 유무에 따른 지방소비세 엔트로피지수 비교	72
<표 37> 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	74
<표 38> 가중치 유무에 따른 1인당 지방소비세 변이계수 비교	75
<표 39> 1인당 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	76
<표 40> 가중치 유무에 따른 1인당 지방소비세 엔트로피지수 비교	76
<표 41> 1인당 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	77
<표 42> 지방소비세 배분방식에 따른 시·도별 지방소비세 규모(2010~2014년)	79
<표 43> 지방소비세 배분방식에 따른 권역별 지방소비세 규모 비교	81
<표 44> 배분방식에 따른 지방소비세 변이계수 비교(2014년 방식)	81
<표 45> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	82
<표 46> 배분방식에 따른 지방소비세 엔트로피지수 비교(2014년 방식)	83
<표 47> 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	84
<표 48> 배분방식에 따른 1인당 지방소비세 변이계수 비교(2014년 방식)	85
<표 49> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	86
<표 50> 배분방식에 따른 1인당 지방소비세 엔트로피지수 비교(2014년 방식)	87
<표 51> 1인당 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정	88

【 그림 목 차 】

<그림 1> 지방소비세율(6%) 배분 결과	6
<그림 2> 지방소비세 확충의 파급효과	17
<그림 3> 각 소비과세의 변이계수, 가중변이계수 연도별 추이	56
<그림 4> 소비과세목별 엔트로피지수 연도별 추이	59
<그림 5> 각 소비과세의 1인당 변이계수, 가중변이계수 연도별 추이	63
<그림 6> 소비과세목별 1인당 엔트로피지수 연도별 추이	65
<그림 7> 가중치 유무에 따른 시·도별 지방소비세 비중(5개년 평균)	69
<그림 8> 지방소비세 배분방식에 따른 시·도별 지방소비세 비중(5개년 평균)	80

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 목적

1995년 지방자치시대가 실시되고 20년이 지난 현재 지방자치단체의 재정환경은 심각한 문제에 직면하고 있다. 재정지출 규모는 저출산·고령화 심화로 인한 사회복지 서비스 수요의 증가, 2008년 이후 전 세계적인 금융위기 여파로 지속되는 경기침체를 해소하기 위한 재정정책의 영향 등으로 나날이 늘어나고 있다. 2005년 총계 기준으로 약 95.6조원이었던 세출 규모가 2014년은 약 219.9조로 약 2.3배 증가하였으며, 그 규모도 지속적으로 증가하고 있다.

하지만 늘어나는 세출 규모에 비해 세입은 턱없이 부족하며, 그마저도 지방교부세와 국고보조금을 포함한 의존재원의 비중이 높은 실정이다. 물론 재정여건이 취약한 자치단체에 대한 재정지원은 지역의 균형 있는 발전을 위해 중요하다. 하지만 그 비중이 과도할 경우 지방자치단체의 재정적인 활동에 중앙정부의 개입이 확대될 우려가 있으며, 지방자치단체 스스로도 도덕적 해이 현상을 초래하여 세수확보와 비용절약에 적극성을 나타내지 않는다. 이에 따라 과도한 재정 지출이 발생함과 동시에, 결과적으로 자원배분의 비효율성이 심화된다.

지방자치제도의 본질은 지역의 문제를 스스로의 노력으로 해결하는 것이라 할 수 있다. 즉, 지역에 필요한 공공서비스가 무엇이고, 어느 정도로 공급할 것인지 지역주민들의 선호에 따라 자율적으로 결정하는 것이며, 그에 따른 재정적인 책임은 스스로 부담하는 것이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 현재의 열악한 지방재정의 문제(세출 규모 증대, 의존재원에 대한 비중 과다)는 지방자치제도의 발전을 저해하는 가장 중요한 요인 중의 하나이다. 특히, 자주재정의 근간을 이루는 지방세가 세입 예산에서 차지하는 비중이 낮은 점은 시급히 해결해야 할 문제이다. 이에 따라 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 지역 경제를 활성화하기 위한 대안으로 지방소비세가 2010년 도입되었다.

하지만 지방소비세는 소비과세로서 지역의 소비가 늘어날수록 규모가 커지기 때문에 지역의 경제규모 및 발전속도 등에 따라 지역 간에 차이가 발생할 수 있다. 지역 간 재정격차가 심화될 경우 납세자가 동등한 수준의 세금을 납부하더라도 공공서비스의 질적 수준에 차이가 발생함으로써 지역주민의 이동이 발생한다. 이는 더 큰 재정격차를 초래할 뿐만 아니라 지역 간 갈등을 유발함으로써 국가 전체 경제의 효율성도 저해한다. 따라서 개인이 자신들이 살고 있는 장소에 무관하게 유사한 공공서비스 혜택을 누릴 수 있도록 형평성을 강화하는 정책수단이 필요하다. 이에 따라 지역 간 재정격차를 완화하고 형평성을 강화하기 위한 조치로써 권역별 차등화된 가중치를 적용하였다.

그러나 이러한 조치가 지방소비세가 형식적으로는 지방세이라고는 하나, 실질적으로는 지방재정조정제도의 운용과 다른 모습을 보이는 것은 아닌지에 대한 비판이 많다. 나아가 지방소비세의 도입으로 오히려 지역 간 재정적인 격차가 더욱 커질 수 있다는 문제도 제기된다. 즉, 지방소비세가 도입됨으로써 기존의 지방교부세가 담당하던 재정적인 형평성 기능이 악화되는 상쇄효과가 발생할 수 있다는 점이다. 내국세 중 부가가치세의 5%를 세원으로 하는 지방소비세가 도입되면, 내국세의 19.24%를 세원으로 하는 지방교부세의 규모가 그만큼 감소하기 때문이다. 그 결과 지방교부세의 의존도가 높은 지방자치단체들은 상대적으로 큰 타격을 입는다. 이에 따라 재정력이 좋은 지방자치단체와의 재정적인 형평성이 더욱 악화될 소지가 있는 것이다.

또한 지방소비세는 2010년에 도입되어 아직 도입 초기에 불과하지만, 2012년 세종시가 새롭게 편입되고, 2014년부터는 규모 및 배분방식이 변화하는 등 운영 과정에서 변수가 많이 발생하였다. 따라서 현 시점에서 지방소비세 배분과정에서 권역별 가중치를 설정하는 것이 지역 간 재정 형평성을 증진시키는지 효과를 점검하는 것은 제도 운영에서 발생할 수 있는 문제점을 개선하기 위해 필요한 과정이다. 그 결과, 권역별 가중치 방식이 재정 형평성에 기여하지 못한다면, 현재의 형평성을 고려한 세수배분방식은 개선이 필수불가결하다고 할 수 있다.

제 2 절 연구의 범위

본 연구는 지방소비세가 도입된 후 실제 지역 간 재정격차가 완화되었는지 그 효과를 분석하는 것이 목적이므로 시간적 범위를 지방소비세가 실시된 2010년부터 2014년까지 연도별로 재정 형평성을 측정한다.

또한 공간적 범위는 세종특별자치시를 포함한 17개 시·도 광역자치단체로 범위를 한정한다. 물론 지방소비세 도입으로 지방교부세 규모가 축소된 시·군의 재원 감소를 위해 재정보전금 등의 재정 지원이 이루어지고 있어 기초자치단체의 재정에도 일부 파급효과가 존재한다. 하지만 기본적으로 지방소비세가 시·도세로 설계되었고, 지역 간 재정 형평성 확보를 위해 가중치를 설정하는 등의 제도 설계 과정이 광역자치단체 중심으로 이루어졌기 때문이다. 단, 세종특별자치시는 2012년 7월 1일 출범하여 지방소비세수를 안분받기 시작했으므로 2011년까지는 세종특별자치시를 제외한 16개 광역자치단체를 대상으로 분석을 실시한다.

마지막으로 내용적 범위와 관련해서는 지방소비세 도입에 따른 정책적 효과를 지역 간 재정 형평성에 초점을 맞추어 분석한다. 우선 지방소비세에 대한 연구경향 및 재정 형평성과 관련한 선행연구의 내용을 검토함으로써 지방재정의 형평화 효과를 심도있게 분석하기 위한 기준과 방법을 도출한다. 이를 통해 다른 소비과세와 비교하여 상대적으로 지방소비세가 지역 간 재정 격차에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본 후, 본격적으로 지방소비세의 권역별 가중치 방식의 타당성에 대해 특정 불평등도 지수를 통해 실증적으로 분석한다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 우선 제2장에서는 지방소비세의 의의 및 특징 등을 살펴보고, 관련 선행연구를 검토하여 시사점을 도출한다. 제3장에서는 실증분석을 하기 위한 연구 가설 및 방법 등을 설정한다. 이를 토대로 제4장에서는 실제 지방소비세가 도입된 이후 지역 간 재정 격차에 어떠한 영향을 주었는지 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서 언급한 내용을 요약하고 정책적 제언을 언급함과 동시에 본 연구에서 나타난 한계 및 향후 연구 방향을 제안한다.

제 2 장 이론적 고찰 및 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

1. 지방소비세

1) 의의

지방소비세는 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입 거래에 부과하는 지방세를 의미하며, 2010년도 지방소득세와 함께 도입되었다. 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일정률을 세원으로 하고 있다. 지방소비세가 도입되기 이전까지 소비과세의 대표적인 예인 부가가치세로부터 발생한 세원은 모두 국가에 귀속되어 각 지방자치단체는 당해 주민의 소비에 대한 과세권을 가지지 못하였으나, 각 광역지방자치단체는 지방소비세의 신설로 새로운 세원을 확보하게 되었다(이상훈·김진하, 2012). 다만, 지방소비세는 부가가치세와 대응되어 결정되기 때문에 각 광역지방자치단체가 지방소비세의 과세표준이나 세율 등을 자율적으로 결정하지 못한다.

지방소비세를 결정하기 위한 기초로서 과세표준¹⁾ 및 지방소비세액은 다음과 같은 과정을 거쳐 설정된다.

$$(\text{과세표준}) = (\text{부가가치세의 납부세액}) - (\text{부가가치세의 감면세액 및 공제세액}) + (\text{가산세})$$

$$(\text{지방소비세액}) = \begin{cases} (\text{과세표준}) * 0.05 & \dots 2010\text{년} \sim 2013\text{년} \\ (\text{과세표준}) * 0.11 & \dots 2014\text{년 이후} \end{cases}$$

이에 따라 산출된 지방소비세액의 시·도별 안분액은 다음과 같은 계산식에 따라 결정된다. 이 때, 지방소비세를 도입하게 될 경우 발생하게 될 형평성 악화 문제를 완화하기 위해 지방소비세 배분 과정에서 권역

1) 과세표준(assessment standard tax base)이란 과세물건을 금액화·수량화한 것으로 과세표준에 세율을 적용함으로써 세액이 산출된다.

별로 차등된 가중치를 적용하였다. 즉, 재정여건이 상대적으로 열악한 지방자치단체에 더 큰 가중치를 부여하도록 하여 수도권(서울·인천·경기)은 100%, 비수도권 광역시(부산·대구·광주·대전·울산·세종)은 200%, 비수도권 도는 300%를 적용한다.

$$(\text{도의 지방소비세액}) = (\text{지방소비세 총액}) \times \frac{(\text{해당도의 소비지수}) \times (\text{가중치})}{(\text{각도의 소비지수에 가중치 곱한 값의 전국 합계액})}$$

한편, 지방소비세는 2013년 말 지방세법 개정을 통해 유상거래를 원인으로 취득하는 주택에 대한 취득세 세율 인하로 지방세수가 감소될 것이 우려됨에 따라 2014년부터 부가가치세의 5%에서 11%로 인상되었다. 지방소비세 세율을 인상하기 전에 적용된 5% 부분은 민간최종 소비지출의 시도별 비율에 따라 배분하는 기존의 방식을 적용한다. 그리고 새로 적용되는 부가가치세의 전환율 100분의 11중 100분의 6에 해당하는 부분은 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다(지방세법 제69조 2항). 단, 취득세 감소분의 100분의 2 범위 내에서 사회복지수요 등을 고려하여 안전행정부장관이 정하는 바에 따라 해당 도의 안분액을 산출할 수 있도록 한다. 또한 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분 배분액의 납입처는 해당 지방자치단체 및 각 도 교육청 금고로 지정된다. 부가가치세 중 6%에 해당하는 부분을 안분하는 방식은 구체적으로 다음과 같다.

<표 1> 취득세 등의 보전에 충당하는 안분액 계산식

구분	산식
취득세	<p>해당 시도의 안분액 = $\{[A - (A \times B) - (A \times C)] - D\} \times E$</p> <p>A : 지방소비세 과세표준 × 6%</p> <p>B : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교부세액 비율(19.24%)</p> <p>C : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액 비율(20.27%)</p> <p>D : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교육세 $\{[A - (A \times B) - (A \times C)] / 11\}$</p> <p>E : 해당 시도의 취득세 감소분의 보전비율(해당 시도의 주택 유상거래별 취득세 감소분의 총합계액이 전국의 주택 유상거래별 취득세 감소분의 총합계액에서 차지하는 비율)</p>

지방교육세	해당 시도의 안분액 = 취득세 보전에 총당하는 안분액 × 10%
지방교부세	해당 지방자치단체의 안분액 = (A×B) × C A : 지방소비세의 과세표준 × 6% B : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교부세액 비율(19.24%) C : 해당 지방자치단체의 해당 연도 보통교부세 배분비율
지방교육재정교부금	해당 도 교육청의 안분액 = (A×B) × C - D A : 지방소비세 과세표준 × 6% B : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액 비율(20.27%) C : 교육부장관이 정하는 해당 도 교육청의 보통교부금 배분비율 D : 지방교육재정교부금 보전에 총당되는 부분에서 공제되는 안분액
사회복지수요 고려(취득세 감소분의 2% 범위 내)	해당 시도의 안분액 = [(A × (1-B-C))-D] × 2% × E A : 지방소비세 과세표준 × 6% B : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교부세액 비율(19.24%) C : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액 비율(20.27%) D : 주택취득세율 하향조정에 따라 감소되는 지방교육세[(A-(A×B)-(A×C))/11] E : 매년 1월 1일 현재 「주민등록법」에 따른 인구통계를 기준으로 해당 시도의 5세 이하 인구 및 65세 이상 인구가 전국에서 차지하는 비중

* 자료 : 지방세법 시행령 제75조 및 유태현(2014)를 토대로 재구성

이러한 과정을 거쳐 2014년 지방자치단체에 배분된 결과는 다음과 같다.

<그림 1> 지방소비세율(6%) 배분 결과

< 시도 >	< 시도 >	< 시도·시군 >		< 교육청 >
취득세 감소분	지방교육세 감소분	지방교부세 감소분	교육 전출금 허수 증가* (210억원)	지방교육재정 교부금 감소분
54.99% (2.17조원)	5.50% (0.22조원)	19.24% (0.75조원)		20.27% (0.80조원)
55.53%(+0.54%)	5.50%	19.24	± 0.54%	19.73%(-0.54%)
←	80.27%		→	← 19.73% →

* 주 : 2014년 부가가치세 세입예산기준(58.5조원)을 기준으로 할 때 지방소비세 증가분은 3.94조원

“교육전출금 허수분”은 지방교육재정교부금 감소분에서 공제, 취득세 감소분에 추가
 - 교육전출금 허수분 계산 = (시도별 지방교육세 보전금액 + 시도별 지방교부세 보전금액
 × 지방교육비 특별회계 부담분(3.6~10%))

* 자료 : 행정자치부(2014), 「지방소비세 증가분 배분방안 및 지방소득세 부과징수 절차 마련」, 보도자료

2) 도입배경

(1) 지방재정의 구조적 문제 개선

지방자치가 실시된 이후 지방재정은 양적으로 큰 성장을 거두었다. 세입규모의 경우 1995년도 36.6조에서 2008년도에 약 124.9조로 약 3.4배 증가하였다. 그럼에도 불구하고 질적으로는 매우 취약한 구조를 가지고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 세입과 세출 간의 괴리가 크다. 지방소비세가 도입되기 전(2004~2009년) 세입규모는 약 32.2% 증가한 반면, 세출규모는 64.1% 증가하였다. 특히, 2009년에는 세출규모가 세입규모의 약 3.3배에 이를 정도로 재정지출이 급증하고 있다.

<표 2> 연도별 지방 세입·세출 규모

(단위: 조 원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
세입	34.2	36.0	41.3	43.5	45.5	45.2
세출	91.2	95.6	103.3	113.0	125.0	149.7

* 주 : 결산 기준

* 자료 : 지방재정연감(2009)

또한, 지방자치단체의 세출규모는 사회복지지출을 중심으로 증가하고 있다. 국가와 지방자치단체의 재정규모 증가율은 2005년 대비 2009년 각각 43.7%, 48.8% 인데 비해, 사회복지비 예산의 경우 각각 61.4%, 117%에 이른다. 특히, 지방자치단체의 경우 사회복지비 증가율이 예산 증가율의 약 2.4배를 상회할 정도로 큰 부담이 되고 있다.

<표 3> 연도별 중앙정부·지방자치단체의 예산 및 사회복지지출 규모

(단위 : 조원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009
중앙정부예산(A)	210	224	237.1	262.8	301.8
사회복지지출(B)	49.8	56.2	61.4	68.8	80.4
(B/A)	22.6	25.1	25.8	26.2	26.6
지방자치단체예산(A)	92.4	101.4	112	125	137.5
사회복지지출(B)	11.1	13.8	17.3	21.7	24.1
(B/A)	12.0	13.6	15.4	17.4	17.5

주 : 중앙 총지출은 최종예산 기준, 지방예산은 당초예산 순계기준임(일반+특별회계)

자료 : 이상훈(2011), 행정자치부 재정고를 인용하여 재구성

둘째, 지방자치단체들의 중앙정부에 대한 재정 의존성이 심화되어 있다. 우선, 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비율이 약 20% 정도로 집권화된 재정구조가 구축되어 있다.

<표 4> 연도별 국세 및 지방세 규모

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국세	79.2	79.5	79.3	79.5	79.2	78.8
지방세	20.8	20.5	20.7	20.5	20.8	21.2

* 자료 : 지방재정연감(2009)

또한, 지방교부세와 국고보조금을 포함한 의존재원의 비중이 지속적으로 상승하고 있으며, 2006년 이후 자체수입 중 지방세수입 비중이 감소하고 있어 지방재정의 중앙의존도가 높은 상황이다. 그 결과 지방자치단체의 자율성과 책임성은 악화된다. 특히, 지방교부세를 비롯하여 중앙정부의 의존재원은 지방자치단체의 재정부족액과 지역간 형평성을 기준으로 하여 배분되고 있기 때문에 지방자치단체의 도덕적 해이 현상을 초래하여 세수확보와 비용절약에 적극성을 나타내지 않는다(김정완, 2012).

<표 5> 연도별 지방자치단체 자주자원 및 의존자원 규모

(단위 : 십억원, %)

구분	2005		2006		2007		2008		2009	
	순계	비중	순계	비중	순계	비중	순계	비중	순계	비중
총규모	107,062	100	115,472	100	128,036	100	144,453	100	156,702	100
지방세 수입	35,004	32.7	38,073	33.0	40,705	31.8	45,088	31.2	45,191	28.8
세외 수입	31,648	29.6	31,561	27.3	37,347	29.2	38,977	27.0	41,175	26.3
지방교부세	19,654	18.4	20,927	18.1	24,534	19.2	30,678	21.2	28,009	17.9
보조금	17,173	16.0	21,100	18.3	21,915	17.1	25,970	18.0	32,454	20.7
지방채	3,581	3.3	3,809	3.3	3,534	2.8	3,738	2.6	9,781	6.2

* 자료 : 행정자치부 재정고

셋째, 지방자치단체 간 재정 불균형이 심각하다. 2005년부터 2009년까지 지방자치단체 유형별로 재정자립도(지방자치단체의 세입 중 자체재

원이 차지하는 비율)를 보면, 특별시 및 광역시를 제외하고는 모두 전국 평균보다 하회하였다. 특히, 군의 경우 매년 20%도 미치지 못하는 낮은 재정자립도를 나타냈다.

<표 6> 연도별 지방 재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	2005	2006	2007	2008	2009
전국평균	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6
특별시·광역시	80.3	78.5	73.9	71.8	72.7
도·특별자치도	36.6	36.1	34.9	34.8	33.3
시	40.6	39.4	39.5	40.7	40.7
군	16.5	16.1	16.6	17.2	17.8
자치구	44.3	40.5	37.5	37.1	37.3

* 자료 : 행정자치부, 2010년 지방자치단체 예산개요(상)

(2) 지방세 확대 필요

지방재원의 확충은 궁극적으로 지방정부의 역할 증대에 대응한 적절한 재정규모를 유지하는 가운데 지방정부의 실질적인 재원조달 능력을 강화하여 지방재정의 자율성을 향상시키는데 정책적인 초점을 두고 있다(이미애, 2014). 이를 달성하기 위한 수단으로는 지방자치단체 스스로 신세원을 발굴하거나 징세노력을 강화하는 등 자구노력에 의한 방안과 국가로부터 지방으로의 재원이양을 통해 지방재원을 확충하는 방안이 있다. 하지만 새로운 세목 또는 세원을 발굴하는 것은 국민들의 조세부담 수준을 가중시켜 조세저항이 발생할 우려가 존재한다. 또한 비과세·감면의 축소 역시 정치적인 요인으로 인해 쉽게 결정하기 어려운 측면이 있다. 따라서 현실적으로 국가로부터 지방으로의 재원이양 방식이 정책 수용성을 높일 수 있다. 이는 다시 국세의 지방세 이양을 통한 지방세수기반 확보와 지방재정조정제도를 통한 재정이전 방식으로 구분할 수 있다(김대영, 2003).

그러나 현재 의존재원 비중이 높은 세입구조하에서 지방재정조정제도를 통해 재정이전 규모를 늘릴 경우 지방자치단체가 예산이 부족해도 자체적으로 지방세수 증대 등을 통해 해결하려고 하지 않고 상위정부로

부터 이전재원의 확보를 통해 해결하고자 하는 경향(연성예산제약)을 초래하고, 그 결과 지방재정의 책임성을 약화시키게 된다(곽채기, 2008). 따라서 지방의 자주재원 확보가 지방재정의 자율성과 책임성을 높이는 요건이며, 이를 위해서는 국세 대비 지방세 비율을 높이는게 필요하다.

(3) 지방세 세원으로서 소비과세의 중요성 증가

지방세는 과세대상의 성격에 따라 재산과세, 소득과세, 소비과세 등으로 분류²⁾된다. 지방세 세목별로 세수 추이(2004~2009년)를 살펴보면, 소득·소비과세에 비해 재산과세가 50%를 상회할 정도로 높은 비중을 차지한다. 반면 국세는 부가가치세·특별소비세 등 소비과세와 소득세·법인세 등 소득과세 중심으로 되어있다.

<표 7> 유형에 따른 연도별 지방세목 규모

(단위 : 십억원, %)

구분	2005		2006		2007		2008		2009	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중
총계	35,977	100	41,235	100	43,523	100	45,417	100	45,006	100
소득과세	6,121	17.0	6,892	16.7	8,142	18.7	8,963	19.7	8,360	18.6
소비과세	5,588	15.5	6,325	15.3	7,047	16.2	7,135	15.7	7,447	16.5
재산과세	19,725	54.8	22,996	55.7	23,071	53.0	23,790	52.4	23,792	52.8
기타과세	4,544	12.6	5,082	12.3	5,263	12.1	5,529	12.2	5,467	12.1

자료 : 행정자치부 지방재정연감

지방세 규모를 확대할 경우 소비과세, 소득과세, 재산과세 중 어떤 것을 늘리는 것이 바람직할 것인지 논의가 활발하게 이루어졌다. 주로 지방세의 원칙과 관련하여 비교가능하다.

2) OECD의 조세 분류체계에 따르면 조세의 부과대상인 과세물건을 기준으로 조세는 소득과세, 재산과세, 소비과세, 기타로 분류된다. 소득과세는 수입 또는 소득을 얻고 있다는 사실에 담세능력을 인정하여 과세하는 조세이며, 재산과세는 재산의 보유·소유 사실에 담세능력을 인정하여 과세되는 조세이다. 그리고 소비과세는 납세자가 재화 또는 용역을 구입·소비하는 사실에 대해 간접적으로 담세능력을 인정하여 과세하는 조세를 의미한다(국회예산정책처, 2015).

<표 8> 지방세의 원칙

구분		주요내용
지방세 부담 배분 측면	혜택성 (응익성)	· 주민의 조세 부담과 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 혜택이 직접적으로 연계
	부담 분임성	· 지방자치단체 영역내에 거주하는 구성원은 그 행정에 소요 되는 경비를 상호 부담해야 함
지방세수 확보 측면	안정성	· 경기변동에 따른 세수의 변동 폭이 크지 않아 안정적으로 수입을 확보해야 함
	보편성	· 세원이 특정지역에 편재되지 않고 전국적으로 고르게 분산
	신장성	· 지방세 수입의 증가 속도가 행정수요의 변화를 비례적으로 반영할 수 있어야 함

자료 : 임성일(2012). 송상훈 외(2011) 등에서 재구성

전통적으로 조세경쟁 가능성과 이동성이 낮으며 안정적인 편익과세가 지방세로 바람직하다는 점에서 재산과세가 가장 적절한 지방세로 간주되어 왔다(Oates, 1996; Musgrave, 1983). 하지만 우리나라의 재산과세는 보유재산과세가 아닌 거래재산과세인 취득세와 등록세가 높은 비중을 차지하고 있어 응익성의 원리가 제대로 구현되지 못하고 있다. 취득세와 등록세의 경우 자산의 취득이나 등록이라는 행위의 발생이 있어야 세수가 발생하기 때문이다(이현우·이미애, 2012). 또한 취·등록세나 재산세 등은 경기안정화 또는 소득재분배를 위한 정부의 부동산 정책에 의해 크게 영향을 받기 때문에 안정성 또한 제대로 실현되지 못하고 있다.

오히려 오늘날 지방자치단체가 제공하는 편익과 함께 지출 규모가 점차 증가하는 추세에서 재정 건전성에 악화되는 것을 방지하기 위해 지방세의 신장성이 보다 중요해지고 있다. 하지만 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가 경제성장이나 지역의 경제발전에 따른 소득·소비의 증가가 지방세수의 증대로 직접적으로 이어지지 않는다는 점에서 신장성이 낮다. 이로 인해 증세를 위한 인위적인 세제개편이나 과세표준의 조정없이 재정수요의 자연 증가에 상응하는 세수를 확보하기 어려운 문제점이 존재한다(이원희, 2009). 따라서 늘어나는 지방재정 수요에 탄력적으로 대응하고, 지역 경제를 활성화하기 위해서는 소비과세의 비중을 높이는 것이 필요하다.

3) 지방소비세의 특징

(1) 소비과세

지방소비세는 재화와 용역의 판매에 대해 부과하는 소비과세이다. 소비과세와 소득과세는 재화와 용역의 생산 및 소비과정에서 발생하는 경제활동의 흐름에 대해 부과하는 조세라는 점에서 유사하지만, 소득과세가 생산요소의 거래에 대해 부과하는 조세라는 점에서 소득의 사용·지출에 대해 과세하는 소비과세와 차이가 있다(복문수, 2014).

지방소비세는 소비과세 중 일반소비세에 속한다고 할 수 있다. 소비과세는 과세대상을 기준으로 일반소비세와 개별소비세로 구분되는데, 전자가 부가가치세와 같이 모든 재화와 용역에 대해 일률적으로 부과되는 것이라면, 후자는 담배소비세처럼 특정한 재화와 용역에 특정 세율을 부과하는 소비세이다. 일반소비세는 개별소비세에 비해 과세 범위가 넓으며, 많은 세수를 안정적으로 확보할 수 있다.

또한 지방소비세는 납세의무자와 담세자가 일치하지 않고 조세의 부담이 타인에게 전가되는 간접세에 속한다. 즉, 납세의무를 지는 자는 재화나 용역을 제공하는 사업자이나 그 세액은 거래단계에서 전가되어 궁극적으로는 최종 소비자에게 귀착되는 것이므로 실제 담세자는 최종 소비자가 된다(전동훈, 2009).

한편, 소비과세는 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 소비과세는 정부의 입장에서 징수하기가 비교적 용이하며, 재화를 구입할 때에 세금을 납부하므로 소득과세나 재산과세에 비해 상대적으로 조세저항이 약하다. 둘째, 특정재화의 소비 및 사치를 억제하고 동시에 저축과 자본형성을 촉진시킴으로써 경제성장에 기여할 수 있다(김대영, 2003). 반면, 소비과세는 저소득층과 고소득층 모두에게 동일한 세율을 적용하므로 한계소비성향이 높은 저소득층의 소비세부담이 고소득층보다 높은 단점이 존재한다(김대영·김민정, 2013). 또한 소비과세는 소비자가 자신이 부담하는 조세부담을 인식하지 못하는 이른바 재정환각(fiscal illusion)을 유발하게 함으로써 각종 정부서비스의 비용 및 편익을 제대로 평가하지 못하게 된다.

(2) 세원배분방식

정부간 세원배분방식은 크게 중앙정부와 지방자치단체가 각각 독립된 과세권을 확보하는 분리방식과 동일한 세원에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 함께 과세권을 확보하는 공동이용방식으로 구분된다. 그리고 공동이용방식의 경우 지방자치단체가 조세 징수권을 가지고 있는지 유무에 따라 독립세, 부가세, 공동세 유형으로 구분된다. 지방소비세의 경우 공동이용방식 중 공동세 형태의 방식으로 세원배분방식이 결정되었다.

즉, 지방소비세는 국세인 부가가치세의 세액의 일정률을 지방정부로 이양하는 방식으로 도입되었다. 이 때 부가가치세란 상품(재화)의 거래나 서비스의 제공과정에서 발생하는 부가가치에 대해 과세하는 세금이며, 다른 유형의 소비세에 비해 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 부가가치세는 거래의 각 단계의 순가치에 과세함에 따라 세부담이 명확하여 조세수입원으로서 적절하다. 둘째, 부가가치세는 모든 부가가치에 대해 적용되므로 개별소비세와 비교했을 때 과세의 중립성을 지킬 수 있다(김대영, 2003)

한편, 지방소비세를 배분하는 방식은 주민세·취득세 등 조례에 따라서 조정할 수 있는 탄력세율이 적용되지 않아 국민들의 조세부담은 동일하며, 지방소비세의 부과 및 징수도 부가가치세와 통합 관리하므로 납세 불편이 발생하지 않는다. 하지만 지방자치단체가 자주적으로 과세·징수를 하지 못하는 한계가 있다. 우리나라의 경우 국토 면적이 좁아서 인구밀도가 높고 지역 간 거래가 빈번하게 발생하기 때문에 지방정부가 세율에 대한 결정권을 가질 경우 조세경쟁을 유발할 가능성이 있어 세율이 최적수준에서 결정되지 않아 사회적 후생손실이 상당히 발생할 수 있으며, 제도 이행과정에서 발생하는 상당한 규모의 조세행정비용이 우려되었다. (이상훈·김진하, 2013). 결과적으로 각 지방자치단체가 지방소비세에 대한 세율 결정권을 가지는 것은 편익보다 비용이 커질 가능성이 크다는 판단 하에 우리나라의 지방소비세는 지방자치단체가 자주적으로 과세·징수하지 못한다.

(3) 세수배분기준

지방소비세를 배분하는 기준으로는 통계청이 발표하는 지역별 민간최종소비지출을 사용한다. 민간최종소비지출을 채택하게 된 이유는 부가가치세가 국가 전체적인 파악은 가능할지 몰라도 특정 지방자치단체의 부가가치 생산과 소비 특히 최종소비를 정확히 파악하는 것이 어려운 한계가 있었기 때문이다. 따라서 특정지역의 소비규모를 추계할 수 있는 대용변수가 필요했는데, 다양한 논의를 거쳐 민간최종소비지출이 소비지표로 채택되었다(장덕희, 2011). 매년 6월 말에 전년도의 민간최종소비지출이 확정되기 때문에 시행령상의 규정을 지키기 위해서는 민간최종소비지출은 3년의 시차를 가지고 지방소비세를 배분하는데 사용된다(이상훈·김진하, 2013).³⁾

민간최종소비지출(private final consumption expenditure)은 일정기간 동안 최종생산물에 대한 가계 및 민간비영리단체의 소비지출을 의미한다. 가계최종소비지출은 가계의 소비용 재화 및 서비스에 대한 지출로서 지출목적에 따라 식료품, 의류 및 신발, 교통통신 등 다양한 비목으로 구성되어 있다. 단, 집계할 때 귀중품이나 주거용 고정자산에 대한 지출은 제외하며, 자가 생산한 재화를 자체 소비하거나 생산에 재투입하지 않는 자가 최종소비를 목적으로 하는 유보는 최종소비지출에 포함한다. 민간비영리단체의 최종소비지출은 비영리단체가 무상 또는 경제적으로 의미있는 가격보다 낮은 가격으로 제공한 재화나 서비스에 대한 지출로서 교육조사연구, 의료보건, 복지 및 기타로 구성되어 있다(김정완, 2012; 이상훈·김진하, 2012).

이러한 민간최종소비지출은 소비지가 아닌 거주지를 기준으로 집계된다. 그 결과 소비활동이 증가했을 때 통계적으로는 그 지역의 민간최종소비지출이 증가하는 것이 아니라 소비자가 속한 거주지의 민간최종소비지출이 증가한다. 따라서 비거주자가 지역 내에서 소비하는 것을 반영하지 못하는 한계가 존재한다.

3) 지방세법 시행령 제75조(안분기준 및 안분방식) 제2항에서 매년 1월 1일에 발표된 소비지수를 이용하여 지방소비세를 안분하도록 규정하고 있다.

(4) 수평적 형평성 보완

지방소비세 안분 과정에서 권역별 가중치를 설정하는 한편 지역상생발전기금을 조성하여 수평적인 형평성을 강화하고자 한다. 우선 지방소비세를 배분하는 데 있어 권역별로 가중치를 달리 적용하는 원인은 지역 간 재정격차의 확대에 대한 우려가 있었기 때문이다. 즉, 지방소비세가 도입될 경우 경제 규모 및 발전속도 등의 차이로 인해 수도권이 가용할 수 있는 재원이 비수도권에 비해 상대적으로 증가할 수 있기 때문이다. 더욱이 내국세 중 지역 간 재정의 형평성을 강화하는 기능을 가진 지방교부세는 내국세의 19.24%(부동산교부세 제외)로 법정화되어 있는데, 부가가치세의 5%가 내국세에서 제외됨에 따라 지방교부세의 기능이 약화될 우려도 존재하였다. 이러한 우려를 해소하기 위해 권역별 가중치로 수도권(서울·인천·경기)은 100%, 비수도권 광역시(부산·대구·광주·대전·울산·세종)은 200%, 비수도권 도는 300%를 적용한다.

한편, 권역별 가중치를 적용하는 것만으로 지역 간의 재정격차를 완화하는데 한계가 있다는 지적이 있자 지역상생발전기금이라는 별도의 기금을 설치하였다. 지역상생발전기금은 우리나라 최초의 수평적인 재정형평화제도로 평가된다(조봉업, 2010). 지방자치단체 기금관리기본법 및 동법 시행령에 따르면, 서울특별시·인천광역시·경기도는 회계 연도별로 지방소비세액의 35%를 지역상생발전기금 재원으로 조성하여 비수도권의 지역개발에 투자할 수 있다. 조성된 기금은 상대적 손익규모와 재정여건을 토대로 시·도에 배분한다.

<표 9> 지역상생발전기금의 세수배분방식

·지방소비세액 35%(서울·경기·인천) - 조합운영경비 및 보조사업 지원 금액 차감 - 잔여액의 3%를 제주도에 우선 배분	⇨	·상대적 손익규모 고려(서울·인천·경기 제외) - 시·도별 자원순증 효과가 전국 시·도의 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 시·도에 배분 ↓(남는 금액 추가 배분) ·재정여건 고려(서울·인천·경기 포함) - 당해시·도관할구역 내시·군·구의 재정력역지수(최근3년평균) 전국시·군·구의 재정력역지수합계
--	---	---

· 자료 : 조기현(2010)을 토대로 재구성

(5) 지방재정조정제도와 연계

지방소비세는 다양한 지방재정조정제도와 연계되어 있다. 우선 지방소비세가 신설되면, 부가가치세수가 감소되기 때문에 부가가치세의 19.24%를 세원으로 하는 지방교부세 규모가 감소한다. 또한 지방소비세가 시·도세이기 때문에 시·군·구에도 지방소비세 도입으로 증가한 재원이 배분될 수 있도록 재정보전금 재원에 지방소비세를 포함시킴으로써 시·군에도 지방소비세의 일부가 배분되도록 하였다(정재근, 2012). 그리고 지방소비세 도입으로 국세인 부가가치세수가 감소하기 때문에 지방교육재정교부금 역시 감소한다. 이를 보전하기 위해 교육교부금율을 20%에서 20.27%로 0.27%p 인상한다.

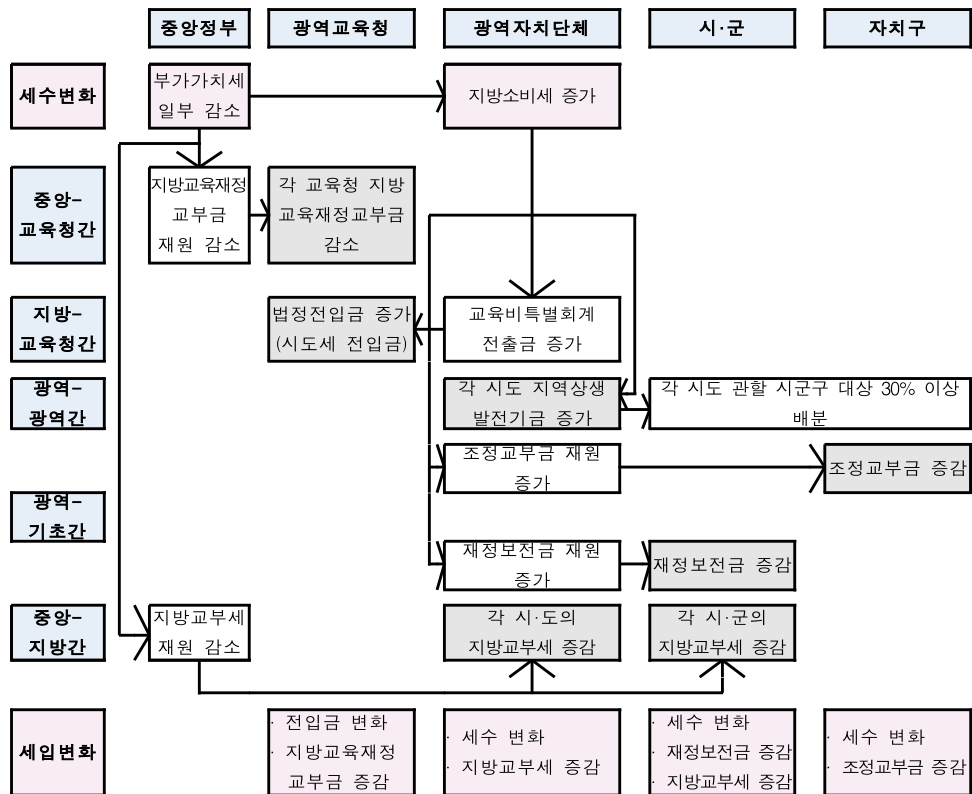
<표 10> 지방소비세와 지방재정조정제도와와의 관계

이전방향	구분	재원
중앙정부→지방자치단체	지방교부세	보통교부세
		특별교부세
		분권교부세
중앙정부→교육자치단체	지방교육재정교부금	내국세의 20.27%
광역자치단체→기초자치단체	재정보전금	시·군이 징수하는 도세의 27% 혹은 47%
	조정교부금	2013년부터 특별·광역시 보통세의 20% 내외
광역자치단체→광역자치단체	지역상생발전기금	수도권 광역자치단체 지방소비세의 35%
광역자치단체→교육자치단체	지방교육자치단체 전입금	시→도세의 일정비율 (서울 10%, 광역시와 경기도 5%, 기타 도 3.6%)

* 자료 : 주만수(2013)에서 인용

보다 구체적으로 지방소비세가 도입되었을 때 중앙정부, 광역자치단체 및 기초자치단체 등에 어떠한 영향을 미치는지 <그림 2>에서 잘 보여주고 있다.

<그림 2> 지방소비세 확충의 파급효과



* 주 : 지방교부세 산정 시, 교육비특별회계 전출금, 지역상생발전기금, 재정보전금 증감 등은 시·도
기준재정수요액 및 시·군 기준재정수입액에 반영되어야 하나 그 금액이 적으므로 제외
* 자료 : 유태현·한재명(2014)

한편, 지방소비세가 지방자치단체가 과세표준 및 세율 결정권을 갖지 못함에 따라 형식적으로는 지방세이지만, 실질적으로는 지방재정조정제도의 운용과 다름없는 모습을 보이는 것은 아닌지에 대한 비판이 많다. 그러나 지방교부세와 지방소비세는 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 지방교부세는 자치단체간 재원조정에 목적이 있으므로 지역 경제가 활성화되어 세입이 증가하면 배분규모가 감소하지만, 지방소비세는 지역 경제가 활성화되어 소비가 증가하면 수입이 증가한다. 둘째, 지방교부세는 중앙정부에서 지방자치단체에 지원하는 재원이기 때문에 지역 내 주민들이 직접적으로 체감하지 못하지만, 지방소비세는 소비행위에 부과되는 세목으로 지역주민이 납세의식을 느끼는 세원이다.

4) 지방소비세의 기대효과

지방소비세가 도입될 경우 나타날 효과에 대해 행정자치부 및 학계에서는 다음과 같이 분석하고 있다.

첫째, 재정구조적인 측면에서 지방의 재정자립도가 상승할 것으로 전망한다. 현재 세입 구조에서 자체수입(지방세+세외수입) 비중이 낮은 문제를 지방소비세 도입으로 지방세 수입이 증가함으로써 어느 정도 개선할 수 있다. 또한 현재 지방세에서 재산과세의 비중을 줄이고 소득·소비과세의 비중을 확대하여 지방세입의 안정성과 신장성이 증대될 것이라고 판단한다.

둘째, 지방자치단체 간 지방세 형평성과 관련해서도 지역별 가중치 적용과 지역상생발전기금의 출연으로 현재 수도권에 집중되어 있는 지방세입 구조가 개선될 것으로 전망한다.

셋째, 지역경제적인 측면에서 소득·소비과세의 비중 확대에 따라 지방세와 지역경제의 연계성이 강화되고, 지방재정 확충을 통해 투자가 확대되어 지역경제가 활성화되는데 기여할 것으로 기대한다. 나아가 지방소비세가 일종의 인센티브 기제로 작용하여 지역 간 경쟁체제가 구축됨으로써 국가 전체적으로도 자원배분의 효율성을 제고할 수 있다.

2. 재정 형평성

1) 의의

공공부문에서 형평성이란 사회적 형평성을 기준으로 배분적 정의(fairness)를 표현하는 개념으로 “같은 것은 같게 취급하고 다른 것은 다르게 취급한다”로 정의할 수 있다(이미애, 2013). 즉, 형평성은 희소한 자원의 혜택이 사회구성원에게 공정하게 분배되는 속성이다.

그리고 재정 형평성이란 자치단체들 간의 재정력이 평준화되어 있는 상태를 의미한다. 이에 대해 Boadway and Flatters(1982)는 재정 형평성을 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 형평성과 지방자치단체들 간의 수평적 형평성으로 나누어 분석한다. 수직적 형평성은 지출과 세원배분이 부적절한 경우, 지방정부의 과세표준이 한정적이거나 신장성이 약한 경우, 상위정부가 지방정부의 과세표준의 잠식하는 경우에 악화된다. 이를 해소하기 위해서는 비교적 지역별로 세원이 고르게 분포되어 있는 세목을 지방자치단체로 이양하거나 세원을 공동이용하는 방식 등을 도입해야 한다. 또한 수평적 형평성은 부존자원의 차이, 소득수준의 차이, 규모의 경제를 이룰 수 있는 지역의 크기나 인구수의 차이 등이 존재할 때 악화된다. 즉, 지방자치단체 간 재정 수입을 확보할 수 있는 능력에서 차이가 있기 때문에 지역 간 재정격차(fiscal disparities) 현상이 발생한다. 이는 공공서비스 공급의 지역 간 격차를 초래하며, 나아가 기회의 불균등 및 지역 간 발전수준의 격차를 더욱 심화시킬 수 있다(Barro, 1991). 따라서 지역에 상관없이 공평한 공공서비스 공급을 가능하도록 하기 위해 지방교부세나 국고보조금 등의 정책수단을 실행한다.

한편, 수평적 형평성의 의미에 대해 Musgrave(1989)는 동일한 세율에서 동일한 서비스가 제공될 때 지방자치단체들 간의 재정 형평성이 달성되는 것이라 주장하였다. <표 11>는 지방자치단체 간의 수평적 형평성이 달성되는 기준의 의미를 보여주고 있다.

<표 11> 자치단체 사이의 수평적 형평성 충족의 의미

구분	기호	A 자치단체	B 자치단체
비용지표	C	1	2
1인당 과세소득	T	8	12
세율	t	0.1	0.1
1인당 세수	tT	0.8	1.2
보조금 배분 전 서비스 수준	tT/C	0.8	0.6
보조금 배분 금액	G	0.2	0.8
보조금 배분 후 서비스 수준	(G+tT)/C	1	1

*자료 : 김태일(1999), 김태일·김재홍·현진권(2001)을 토대로 재구성

비용지표(C)는 공공서비스 한 단위의 공급 비용을 의미한다. 1인당 과세소득은 T이며, 세율이 t라고 할 때, tT는 1인당 세수를 나타낸다. B 자치단체는 A 자치단체에 비해 1인당 과세소득이 높지만 공공서비스 한 단위의 공급비용 역시 높기 때문에 동일한 세율 하에서는 공공서비스 수준(tT/C)이 더 낮다. 이 때 두 지역의 경제력 차이를 고려하여 B 자치단체에 A 자치단체보다 높은 보조금을 배분할 경우 배분 후의 공공서비스 수준이 동일하게 된다면 두 자치단체 사이에 수평적 형평성이 달성된다.⁴⁾

2) 필요성

지방재정을 형평화하는 기본적인 목적은 상이한 행정구역의 거주자들에게 수평적 형평성을 제공하는 것으로서 한 국가의 국민들은 자신들이 살고 있는 장소에 무관하게 유사한 공공서비스 접근성을 가져야 한

4) Musgrave와 달리 Buchanan(1950)에 따르면 재정 형평성은 재정잉여(fiscal residue)의 균등화가 이루어질 때 실현된다. 이 때 재정잉여란 조세부담에서 공공서비스의 편익을 차감한 것이다. 그는 개인을 단위로 하는 재정잉여의 격차를 중앙정부가 지역적 차별과세에 의해 시정하는 것을 제안하였다. 그러나 이는 헌법상 조세부담의 형평성 규정에 위배되며, 중앙정부가 지방정부의 소득분배의 재량권을 효율적으로 제한할 때에만 달성할 수 있다는 한계가 있다(최정열·금현섭, 2012).

다는 이념을 구현하는 것이다(김용창, 2008). 지역 간 재정력 격차가 클 경우 지역긴장을 유발하고 갈등을 키우거나 지역 분리주의를 유발한다. 때문에 수직적 재정균형을 달성하는 것보다 국가의 통합을 유지하는데 보다 중요한 것이 동일 층위의 지방정부간 수평적 재정균형을 납득할 만한 수준에서 달성하는 것이다(Martinez-Vazquez and Boex, 2000). 보다 구체적으로 OECD(2007)은 지역 간 재정 형평성이 달성되어야 하는 이유를 공평성(equity), 외부효과(externalities), 보험기능(insurance)에서 찾고 있다.

첫째, 지리적 요건이나 사회경제적인 원인으로 인해 지역별로 1인당 세입 역량 혹은 공공서비스 제공 비용에 있어서 차이가 존재한다. 불균등한 경제환경은 부와 재정자원을 창출하는 역량에서 지역간 격차의 확대재생산을 초래하는데, 국민국가로서의 정체성을 유지하려면 이러한 격차를 축소하려는 정책을 통해 정당성을 확보할 수 있다(김용창, 2008). 따라서 모든 주민들이 비슷한 세율로 평균적인 수준의 공공서비스를 제공받도록 하는 것은 사회 전체적인 공평성에 기여한다.

둘째, 재정 외부성을 조정함으로써 자원배분의 효율성을 제고하는데 재정 형평성이 필요하다. 노동이나 자본과 같은 생산요소는 한계생산성이 높은 곳으로 이동하는 것이 효율적이다. 하지만 분권화된 재정 체계 하에서 지역별로 과세표준(tax base)이 다를 경우, 노동이나 자본이 이동하는데 있어 재정적으로 유인하는 외부성이 발생함으로써 생산요소의 이동을 왜곡한다. 따라서 과세표준을 동일하게 함으로써 지역 간 재정을 형평화하는 것은 생산요소의 최적배분을 유도하여 효율성을 개선한다.

셋째, 비대칭적인 소득이나 고용 충격이 발생할 때 재정 형평화 기능을 하는 이전재원 등은 소득보전이나 고용창출에 필요한 예산이 확충되는 일종의 보험과 같은 기능을 수행한다. 지방정부의 재정을 일정하게 보장함으로써 재정을 안정화하는 한편, 장기적인 재정 계획을 설계하는데 도움을 줌으로써 거시경제적인 안정을 증진시킬 수 있다.

3) 측정방법

(1) 변이계수

변이계수(Coefficient of Variation : CV)란 데이터의 상대적인 분포를 나타내는 척도로서 표준편차를 평균으로 나눈 값이다. 0에서 1 사이의 값을 가지며, 변이계수의 값이 작을수록 평등한 상태를 의미한다. 변이계수는 측정방법이 단순명료하여 이용하기 쉬울 뿐만 아니라 상대적인 분산도를 측정하는 방법이기 때문에 지역간 재정력 불평등에 대한 효과적인 측정이 가능하다(이승모·유재원, 2006).

$$CV = \frac{\sqrt{V}}{\mu}$$

(2) 엔트로피지수

엔트로피지수는 정보이론에 등장하는 엔트로피(entropy) 개념을 이용하여 불평등을 측정하는 Theil의 엔트로피지수와 이를 보다 일반화하여 특정 기준에 대한 가중치 파라미터 a 로 표기한 일반화된 엔트로피지수(generalized entropy index, $GE(a)$)로 구분할 수 있다. 소득을 기준으로 할 때, $a=0$ 이면 소득이 낮은 계층의 변화에 보다 더 큰 비중을, $a=1$ 이면 모든 소득 분포에 고르게 비중을, $a=2$ 면 소득이 높은 계층의 소득 변화에 보다 더 큰 비중을 두는 것을 의미한다(강신욱 외, 2006). 그리고 Theil의 엔트로피지수는 일반화된 엔트로피지수 중 a 가 1인 $GE(1)$ 과 동일하다.

$$TE = \frac{1}{n} \sum_i \left(\frac{y_i}{u} \right) \log \left(\frac{y_i}{u} \right)$$

$$GE(a) = \frac{1}{a(a-1)} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{u} \right)^a - 1 \right]$$

(3) 지니계수

지니계수는 소득이 어느 정도 균등하게 분배되는지 그 정도를 나타내는 수치로서 로렌즈곡선⁵⁾과 대각선 사이의 면적을 완전불평등 상태의 면적으로 나누어 도출한다. 지니계수를 지역 간 재정 불평등도를 측정하는 것으로 사용할 경우, 자치단체 내의 모든 주민이 동일한 재정적, 경제적 상황에 처해 있다는 것을 가정한다(김상헌 외, 2009). 지니계수는 측정단위가 무엇이든지 불평등도의 측정치가 동일하게 나타날 수 있는 척도 무영향성(scale invariance)을 가진다는 장점이 있다.

$$G = \frac{1}{\mu n^2} \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |y_i - y_j|$$

(4) 앳킨슨지수

앳킨슨지수(Atkinson)는 로렌즈곡선에 기초해 사회후생을 비교할 수 있도록 불평등에 대한 혐오감 정도를 나타내는 파라미터 ϵ 를 사용하여 불평등 지수를 표현한다. ϵ 의 크기에 따라 소득 그룹별로 소득격차에 대한 민감도가 다르며, ϵ 가 클수록 저소득 집단의 소득 격차에 민감하게 반응한다(최성은, 2008). 일반적으로 ϵ 값으로 0.5, 1, 2를 설정하며, 도출된 앳킨슨지수의 값이 작을수록 평등한 상태를 의미한다.

$$A_\epsilon = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^N \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^{1-\epsilon} \right]^{\frac{1}{1-\epsilon}}, \quad \text{단, } \epsilon \neq 1 \quad \epsilon > 0$$

5) 로렌즈곡선은 인구의 누적비율과 소득의 누적 점유율 사이의 상관관계를 나타내는 곡선으로 소득분배가 완전히 평등하다면 기울기가 1인 대각선의 형태가 된다. 즉, 소득 분포가 불평등할수록 로렌즈곡선은 대각선에서 떨어진 곡선의 형태가 된다.

제 2 절 선행연구 검토

1. 지방소비세에 관한 연구

1) 지방소비세 도입 방안

(1) 지방소비세 세원에 관한 쟁점

지방소비세를 도입하였을 때 소비과세 중 어떤 것을 과세대상으로 지방세로 이전할지에 대해 많은 의견들이 존재했다. 선행연구에서 제기한 지방소비세 세원에 대한 대안은 크게 일반소비세인 부가가치세 전체, 부가가치세 일부, 부가가치세 및 개별소비세의 일부 등으로 유형화할 수 있다.

우선, 부가가치세 전체를 세원으로 하여야 한다는 입장은 부가가치세가 각 지역에서의 소비활동과 밀접한 관련이 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체가 공유세원으로 하거나 부가가치세 세수의 일정비율을 재원으로 하는 지방소비세를 도입해야 한다고 주장한다. 부가가치세 중 일부 재원을 이용해 지방소비세를 구성할 경우 개별소비세적 성격을 갖게 됨으로써 지역 간 불균형을 강화시킨다는 문제점이 있다. 또한 부가가치세와 개별소비세의 일부 재원 중 지역성을 띤 소비활동에 대해 지방소비세로 분리과세할 경우 조세 행정을 위한 비용이 많이 발생하게 되며, 조세 부과 및 징수 과정에 있어 행정적·기술적 제약을 극복하기 위한 별도의 조치가 추가로 이루어져야 하는 한계가 있다(박충훈·정재진, 2003).

이에 대해 부가가치세 일부를 세원으로 하여야 한다는 입장은 부가가치세가 생산지원칙에 의해 부과되고 있기 때문에 소비지와 연계가 밀접하지 않다는 점을 지적한다. 최종소비지 과세원칙에 기초한 지방소비세 배분을 위해서는 별도의 객관적인 소비지표를 선정해야 하며, 지방자치단체간 청산제도 등 복잡한 세무행정상의 절차가 수반되어야 한

다고 비판한다(주만수·임성일, 2006). 따라서 지역경제 활동과 지방소비세 수입 간의 연계성, 자치단체간 청산 절차 불필요 등을 고려할 때 부가가치세 중 지역적 성격을 띤 일부 세원을 지방소비세로 이양해야 한다고 주장한다. 부가가치세 중 어떤 것을 일부 지방세로 이양할 것인지에 대해 김정훈(1997)은 음식, 숙박, 운수창고통신, 부동산임대업 등을, 이영희(2001)는 부가가치세 중 음식업, 숙박업 그리고 부동산임대업에 대한 과세를 지방의 소비세로 이양할 필요가 있다고 주장한다.

한편, 곽채기(2004)는 음식업, 숙박업 등 부가가치세 일부 세원과 특정장소 출입행위 등 개별소비세 일부세원을 분리하여 지방소비세를 신설해야 한다고 주장한다. 또한 김홍래(2003)는 부가가치세 중 지역적 정착성이 높은 음식업분과 도소매업분, 그리고 개별소비세 중 과세장소 및 과세유흥장소에 대한 세원을 지방세로 이양하는 것이 옹익성의 원칙을 고려할 때 바람직하다고 주장한다.

<표 12> 지방소비세 세원에 대한 선행연구 요약

세원별	연구자 및 내용	
부가가치세 전체	오연천(2000), 김현아(2003), 이삼주(2003)	<ul style="list-style-type: none"> · 개별소비세의 경우 과세대상이 특정한 소비행위가 되므로 세원의 보편성이 없어 자치단체 간 불균형 심화 우려 · 부가가치세의 일부를 지방세원으로 할 경우 세원을 체계적으로 관리하기 어려워 공평과세 실현 한계
부가가치세 일부	원윤희(1994), 김정훈(1997). 이영희(2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 현행 부가가치세 대상 중 지방의 성격이 강한 부분에 대한 세원을 서로 공유하는 방법이 타당
부가가치세 및 개별소비세 일부	이재은(2003), 김홍래(2003), 곽채기(2004)	<ul style="list-style-type: none"> · 국세의 소비과세 중 지방세적인 요소가 있는 세원에 한해 먼저 지방소비세로 도입함으로써 도입의 현실성 고려 · 부가가치세 규모가 크기 때문에 그 일부와 개별소비세의 성격을 갖는 세목을 지방으로 이전

* 자료 : 박충훈·정재진(2003), 곽채기(2008)에서 재구성

(2) 지방소비세 세원의 배분방식

지방소비세로 도입될 세원에 대한 합의가 어느 정도 이루어진 후에도 세원의 배분방식에 대해서 견해에 따라 차이가 있었다. 각각의 배분방식을 지지하는 근거는 다음과 같다.

우선 세원분리를 주장하는 연구는 크게 독립형과 공동형으로 분류된다. 전자의 경우 부가가세 과세대상 중 일부를 지방세로 이양하여 개별소비세 형태로 신설하자는 입장이다. 이문재(1995)는 부가가치세 과세대상 중 소매업, 음식점업 등의 분야를 지방세로 이양하여 독립적인 매출세의 형태로 도입하자고 주장한다. 하지만 이러한 독립형은 부가가치세 세원이 국세와 지방세로 양분됨으로써 과세행정상 과세특례자의 처리 등 다루기 쉽지 않은 문제를 안고 있다(박정수, 1993). 그리고 후자는 부가가치세 과세대상 중 일부를 지방으로 이양하여 지방자치단체들이 공동으로 과세하자는 주장이다.

중앙정부와 지방자치단체가 세원을 공동으로 이용하는 세원공동이용방식을 적용한 지방소비세 도입 방안은 그 성격상 독립세, 부가세, 공동세의 세 가지 유형으로 분류될 수 있다.

부가세 방식은 크게 중복형과 공동형 지방소비세로 구분된다. 전자는 중앙정부와 지방자치단체가 과세표준은 공유하지만 세율의 결정권은 독립적으로 가지는 방식이고, 후자는 중앙정부와 지방자치단체가 동일한 과세표준과 세율을 적용하여 중앙정부가 징수한 후에 지방정부에 일정한 공식에 의해 배분하는 방식이다. 이에 더해 유태현·한재명(2007)은 부가세 방식 중 소비지원칙과 배분공식을 혼합하여 채택할 것을 제안한다. 지역 경제의 활성화에 따른 결과가 그 지역의 세수증가로 직접적으로 연결되기 위해서는 소비지 원칙에 근거하여 지방소비세 부과·징수가 이루어져야 하며, 취약한 지방재정의 확충 및 지역 간 재정력 격차 완화를 위해서는 배분공식 또한 고려하는 것이 필요하다는 입장이다.

마지막으로 공동세 방식은 세액이양방식이라고도 하며, 중앙정부가 징

수한 부가가치세의 일정부분을 객관적인 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 방식이다(이상훈·김진하, 2013). 지방소비세의 공동세 방식은 지방의 균형발전이나, 조세의 세원 귀속 원칙을 따를 것이냐에 따라 공식에 의한 배분방식과 소비지원칙 방식으로 구분된다. 소비지원칙(징세 지주의)란 세원의 귀속이 발생지주의에 근거하여 세원의 발생지 자치단체에 귀속되는 것이 원칙이라는 입장이다. 그러나 공식에 의한 배분은 지방자치단체의 재원배분에 있어 지방세의 비중을 늘려 징세지주의 원칙에만 의존해 배분할 경우 자치단체 간 부익부 빈익빈 현상이 심화되기 때문에 이를 시정하기 위해 균형주의 원칙에 따른 배분이 필요하다는 입장이다(박충훈·정재진, 2003).

<표 13> 소비과세 세원배분방식

배분 방법	세원배분유형		선행연구 혹은 사례	지방의 권한	
				과표	세율
분리 방식	독립세	소비지원칙(독립형)	이문재(1995)	○	○
		소비지원칙(공동형)	이영희(2001)	○	○
공동 이용 방식	독립세	생산지원칙	브라질 주의 ICMS	○	○
		소비지원칙	라휘문(1999)	○	○
	부가세	소비지원칙(중복형)	김대영(2007)	△	○
		소비지원칙(공동형)	일본의 지방소비세	×	△
		소비지원칙 + 공식에 의한 배분(혼합형)	유태현·한재명(2007)	×	△
	공동세	소비지원칙	이영희(2001), 오연천(2001)	×	×
		공식에 의한 배분	김대영(2000), 곽채기(2001)	×	×

* 자료 : 박충훈·정재진(2003), 유태현(2014)에서 재구성

2) 지방소비세 효과 분석

(1) 지방소비세 도입 이전

지방소비세의 세원 및 세원 배분방식에 대한 논의가 활발하게 이루어짐과 동시에 각각의 대안을 적용했을 때 지방세수가 어떻게 향상되는지 결과를 예측하는 연구들이 이루어졌다.

남창우·구정모(2008)는 국세 및 지방세 간의 세원 조정을 하는 방안으로 부가가치세의 일부를 중심으로 한 지방소비세를 도입했을 때 지역 간 재정 형평성이 어떻게 변화하는지 효과를 분석하였다. 이를 위해 1인당 지방세 수입을 기준으로 당해 지역의 인구비중을 가중치로 하여 측정한 가중변이계수와 Atkinson 지수를 사용하였다. 2001년부터 2003년까지를 시뮬레이션한 결과 2001년 대비 2003년 지수가 상승하여 지역적 편중이 심한 것으로 나타났다. 따라서 지방소비세를 부가가치세의 일부(3%)를 근간으로 하여 분리시킬 경우 부가가치세의 지역별 편차가 심하기 때문에 광역자치단체 간의 수평적 불균형이 악화되므로 부가가치세를 공동세원화하는 것이 타당하다고 주장하였다.

라휘문(2005)은 지방소비세 배분방식에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 즉, 지방소비세를 부가가치세의 일정부분을 세원으로 하여 공동세 방식으로 배분했을 때 징세지주의와 혼합방식(징세지주의+배분에 의한 공식)을 적용했을 경우 지방재정에 각각 어떠한 효과를 발생시키는지 분석하였다. 이 때 징세지주의에 의한 배분 시 지표로써 소매업 부가가치세 과세표준, 지역 내 총지출, 인구 등 세 개의 기준을 사용하며, 배분에 의한 공식은 재정력환산지수를 사용하였다. 그 결과 어떠한 기준을 사용하더라도 서울과 경기도에 지방소비세가 집중되는 문제가 발생했으며, 다만 징세지주의와 공식에 의한 배분을 혼합하는 것이 지방자치단체 간 세수의 격차를 완화시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

유태현·한재명(2007) 역시 세수배분방법을 공동이용방식으로 결정했을 때, 전반적인 지방재원을 확충함과 동시에 지역 간 재정력 격차를

완화하기 위해서는 중복형과 공동형 방식을 결합한 형태(혼합형)를 도입하는 것이 합리적인 세수배분방식이라는 점을 강조한다. 이에 따라 민간최종소비지출(50%), 균분(25%), 역재정력지수(25%)를 적용하여 세수를 배분했을 때 지방세수가 얼마나 증가하며, 지역 간 재정력 격차는 얼마나 완화되는지 분석한다. 특히, 재정력 격차 완화의 경우 지니계수를 사용하여 분석한 결과, 결합지표를 적용했을 때 효과가 큰 것으로 드러났다.

<표 14> 지방소비세 도입 효과에 대한 선행연구 요약

연구자	주요내용	형평성 측정 방법
김대영(2003)	· 지방소비세 도입 전·후 지방세수 변화 및 재정 형평화 효과 분석	· 총액/1인당 기준 지방세수(+지방소비세액)에 대해 변이계수 측정
라휘문(2005)	· 지방소비세 배분방식에 따른 지역별 세수 배분 분포 및 재정 형평성 검토 · 공동세 방식 중 징세주의에 공식에 의한 배분방식을 혼합한 형태 도입 주장	· 총액 기준 지방세수(+지방소비세액)에 대한 변이계수
유태현·한재명(2007)	· 지방소비세 배분방식을 부가세 형태로 도입 시 지역별 세수배분 분포 및 재정 형평성 검토 · 중복형과 공동형을 결합한 형태 도입	· 총액 기준 지방세수(+지방소비세액)에 대한 지니계수
김대영·유태현(2007)	· 세수배분지표에 따른 지방세수 변화 및 재정 형평화 효과 분석 · 소매업과표 사용 시 지방세수 확충효과가 크며, 모든 지표에서 지역 간 재정격차 완화	· 총액/1인당 기준 지방세수(+지방소비세액)에 대해 변이계수 측정
남창우·구정모(2008)	· 부가가치세 중 일부를 근간으로 지방소비세를 도입했을 때 재정 형평성 분석 · 부가가치세의 지역별 편제가 심해 수평적 형평성 악화 · 부가가치세의 공동세원화 도입 필요	· 1인당 부가가치세·지방세에 대한 가중변이계수 및 Atkinson지수 측정

(2) 지방소비세 도입 이후

가) 지방소비세의 파급효과

지방소비세는 단순히 광역자치단체의 자체재원을 상승시키는 것에 그치는 것이 아니라 다양한 지방재정조정제도와 연관되어 광역자치단체 및 기초자치단체 등에 영향을 미친다. 이러한 파급효과를 지방재정의 재원 규모 변화를 통해 분석한 연구들이 존재한다.

최병호(2010)는 지방소비세 도입으로 인한 재원배분 효과를 분석함으로써 지방소비세의 실질적인 효과를 파악하였다. 즉, 지방소비세 도입 효과는 크게 자체재원이 증가하는 효과와 보통교부금 재원이 감소함에 따라 지방자치단체별 지방교부세가 감소하는 효과로 구분된다. 이를 자치단체 유형별로 분석했을 때 자치구를 제외한 모든 유형의 자치단체의 재원은 증가하며, 늘어나는 금액만큼 보통교부세 재원을 증가시켜 보통교부세를 교부했을 때 자치단체 간 재원배분은 지방소비세로 인한 재원배분과 거의 유사하게 나타난다고 주장하였다. 결과적으로 지방소비세는 재원배분 측면에서 형평화 기능을 하는 보통교부세와 차이가 없기 때문에 지방세로서의 정체성에 핵심이 되는 과세자주권을 확보하는 방향으로 개선되어야 하며, 수평적 재정불균형 문제는 기존의 지방재정조정제도를 개선하는 방향으로 나아가야 한다고 제안한다.

또한 주만수(2013)는 지방소비세가 다양한 지방재정조정제도와 연계되어 있음에도 불구하고 기존의 연구들은 지방소비세의 효과에 대해 포괄적으로 다루지 못했음을 지적하고, 지방소비세가 초래할 재원변화를 지방소비세와 연계된 지방재정조정제도를 포함하여 엄밀하게 분석한다. 그 결과 재정형평화를 위해 인위적으로 가중치를 부여한 지방소비세의 배분방식은 지방교부세 규모를 동일하게 유지하면서 지방소비세 세율을 인상하더라도 지역별로 큰 편차를 초래한다는 점에서 당초 의도한 재정형평화 기능을 달성하지 못한다고 주장한다.

나아가 김대영·김민정(2013)은 지방소비세를 부가가치세의 5%에서 10%

로 확대했을 경우 지방세, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등에 미치는 과급효과를 분석하였다. 단, 지방소비세수 증대분을 보통교부세 규모 축소나 지방교육재정교부금 전출 확대로 보전한다는 재원 중립을 전제로 지방소비세 규모를 확대했을 때 재원 규모가 어떻게 변화하는지 파악한다. 이를 통해 권역별 실질지방재원의 불균형은 지역상생발전기금의 개편을 통해 완화하고, 계층별 실질지방재원의 불균형은 재정보전금이나 조정교부금의 개편을 통해 완화하는 방안을 제안한다.

나) 지방소비세 운영방식

지방소비세의 운영방식에 관한 선행연구는 크게 세수배분기준과 세수배분방식에 대한 문제점과 개선방안을 제시한 연구들로 구분된다.

우선, 세수배분기준과 관련해선 지방소비세의 지표 설정과 관련하여 민간최종소비지출 선택에 대한 비판적인 견해들이 제시되었다. 이상훈·김진하(2013)는 지방소비세를 배분하는데 사용되는 지표인 민간최종소비지출 지표가 비거주자의 지역 내 소비가 전혀 포함되지 않아 소비지과세 원칙을 구현하는데 한계가 있음을 지적한다. 따라서 대안적인 지표로 부가가치세 매출액과 토착산업 매출액을 제시한다. 나아가 기존의 민간최종소비지출 지표를 포함하여 세 개의 배분지표들이 지역경제와의 연계성, 효율성, 형평성 측면에서 과연 적절한 것인지 평가한다.

임성일(2012)은 지방소비세가 지방재정조정제도에 가까운 명목적인 지방세의 위상에서 벗어나 실질적인 지방세로 거듭나기 위해 개선되어야 할 대안들을 종합적으로 검토하고 있다. 우선 지방자치단체가 지방소비세율을 결정하도록 함으로써 재정분권이 제대로 구현되도록 해야 하며, 현행 소비지표를 소매업 매출액, 숙박·음식업 매출액, 국지적 성격의 서비스업 매출액의 합계액을 기본으로 하는 통계 지표로 개선해야 한다고 주장한다. 나아가 재정 형평화 기능의 개선을 위해서는 지역상생발전기금 부분을 지방소비세로부터 분리시키고 규모를 늘리는 한편, 권역별 가중치는 중장기적으로 축소·폐지할 것을 제안하였다.

세수배분방식의 경우 주로 권역별 가중치의 설정이 지역 간 재정격차를 완화하는지 그 효과를 측정하였다. 김성수(2013)는 권역별 가중치 비율 조정, 가중치 방식과 재정자립도 역지수 방식의 혼합 등 현재의 배분방식을 조정했을 때 각 시도별 자원변화를 비교하여 적합한 가중치 배분방식을 모색한다. 그 결과 현행 가중치 방식(70%)과 재정자립도 역지수에 의한 배분(30%)을 적절히 혼합하여 적용했을 때 효율성과 형평성을 조화하는 가장 적합한 배분방식이라고 판단하였다. 나아가 동일 권역 내에서 지방자치단체간 재정 여건을 고려하지 못한 채 동일한 가중치를 적용하고 있는 점은 개선이 필요하다고 지적한다.

또한 유태현·한재명(2014)은 지방소비세 규모를 늘리기 위해 어떠한 방식이 적절한지에 대해 세율을 2014년부터 상향된 11%에서 더욱 상향조정하는 방법, 권역별 가중치가 반영된 소비지표를 적용하는 부분(5%)과 취득세 등의 보전을 위한 부분(6%p)을 권역별 가중치가 반영된 소비지표로 통합하여 배분하는 방식 등으로 나누어 분석한다. 그리고 각각의 대안에 따라 지방소비세가 배분되는 경우 광역자치단체 및 기초자치단체의 지방소비세 세수, 세입 규모, 재정자립도에 미치는 변화에 대해 실증적으로 검토한다. 그 결과 2014년부터 이원화된 지방소비세 체계를 권역별 가중치가 반영된 소비지표로 일원화하여 적용하는 한편, 지방소비세율의 상향 조정이 병행되어야 한다고 주장한다.

주요 선행연구들을 요약하면 다음과 같다.

<표 15> 지방소비세 운영방식에 대한 선행연구

구분	연구자	주요내용	비고
세 수 배 분 기 준	김정완 (2010)	· 세수배분지표의 대안으로 수직적 형평성(지역 내 총생산), 수평적 형평성(재정자립도), 자원배분의 효율성(지역생산의 역외유출입액) 등 제안	· 지방소비세와 세 배분지표 간의 상관계수 측정
	최길수· 설영훈 (2011)	· 민간최종소비지출과 여타 배분기준(지역별 인구규모, 1인당 GRDP 등)이 지역별 지방세수에 미치는 영향 비교분석	· 표준편차를 통해 비교

	김대영 (2012)	· 민간최종소비지출, 부가가치세 과세표준 (매출)이 지방세수, 지방세입 구조, 지방 재원 구조에 미치는 영향 비교분석	· 지역별 분포 및 총액 기준 변이계수 측정
	임 성 일 (2012)	· 지방소비세의 과세표준을 최종소비로 변경, 시·도간 세수안분기준을 최종소비*지방소비세율로 변경 · 소비지표를 소매업매출액, 숙박 및 음식점업 매출액, 국지적 성격의 서비스업 매출액의 합계액을 기본으로 하는 대안적 통계지표 마련	
	이상훈· 김진하 (2013)	· 민간최종소비지출, 부가가치세 매출액, 토착산업 매출액을 지역경제와의 연계성, 형평성, 효율성을 기준으로 비교 · 지방소비세 규모 확대 및 토착산업매출 지표를 세수배분지표로 제안	· 형평성의 경우 총액 기준 변이계수, 지니 계수, Theil 지수 측정
세 수 배 분 방 식	이상범 (2010)	· 지방소비세 재원분배시 총재원의 50%는 광역시도의 재원으로 배분하고 나머지 50%는 시군구의 재원으로 배분 · 기초자치단체에 재원분배시 인구와 역재정력지수 또는 최근 3년간 재정력 기준에 의한 배분	
	김재훈 (2011)	· 효율성(민간최종소비지표), 형평성(재정력 역지수) 간의 결합을 통한 새로운 가중치 방식과 기존 방식 간의 비교분석	· 지역별 분포 및 총액 기준 변이계수 측정
	김성수 (2013)	· 현재의 가중치 배분 비율을 조정하여 4가지 방식으로 구분한 뒤 형평성 비교	· 지역별 세수비중 비교
	유태현· 한재명 (2014)	· 세율 상향, 권역별 가중치 방식(5%)과 취득세 등의 보전 방식(6%) 통합 등 세수 배분방식 비교	· 지역별 분포 및 총액 기준 변이계수 측정

2. 지방재정 형평성에 관한 연구

지방재정의 형평성과 관련하여 다수의 연구에서는 특정 불평등도 지수를 활용하여 제도 도입 전·후의 불평등도 변화를 비교하고 있다. 특히, 재정형평화 기능을 담당하는 지방교부세나 조정교부금, 재정보전금 등 지방재정조정제도를 중심으로 형평화 효과 분석이 이루어진다.

우선, 특별·광역시에서 관할 자치구에 교부하는 조정교부금과 관련하여 김성철·박기묵(2004)은 조정교부금제도 전·후의 특별시와 광역시내 자치구간 재정적 불균형 정도의 변화를 재정자립도를 기준으로 변이계수를 이용해 측정한다. 그 결과 자치구간 재정적인 불균형의 정도가 심하지 않은 자치구를 가진 대구광역시를 제외하고 대체로 조정교부금 제도가 수평적 형평성을 강화시키는 것으로 나타났다.

광역시·도에서 관할 시·군에 교부하는 재정보전금과 관련하여 고정훈·박용진(2011)은 경기도를 대상으로 재정보전금이 지자체 간 재정의 수평적 형평성에 기여하는지 변이계수를 통해 측정한다. 그리고 이 때 각 지역의 재정력을 파악하는 기준으로 기준재정수입액을 활용하였으며, 재정보전금이라는 이전재원이 추가될 때 조정된 재정력지수가 어떻게 변화하는지 파악한다. 그 결과 일반재정보전금과 시책추진보전금은 지자체 간 수평적 형평성을 강화하나 특별재정보전금은 악화시키는 것으로 나타났다.

김태일(1999)은 많은 선행연구들이 지방교부세 제도 도입이 실제로 재정 형평화에 기여하지 않는다고 결론을 내린 원인이 측정기준을 1인당 지방세 혹은 1인당 자체재원으로 설정했기 때문이라고 지적한다. 즉, 선행연구들은 각 자치단체의 단위당 공공서비스 공급비용과 수요에 차이가 없다는 전제를 두고 있지만, 실제로는 각 자치단체의 자연적·사회적·경제적 여건에 따라 차이가 있기 때문에 한계가 있다는 것이다. 따라서 대안적인 지표로서 인구규모에 따른 1인당 예산액 격차를 조정하는 비용지수를 제안하였고, 비용지수를 통해 분석한 결과 지방교부세가 재정형평성에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 내렸다.

김홍주·박상철·구찬동(2014)은 강원도 지역을 대상으로 중앙정부로부터 이전재원인 지방교부세와 보조금이 강원도의 지역 간 재정형평화에 긍정적인 기여를 하고 있는지 지니계수와 테일 엔트로피지수를 활용하여 분석한다. 나아가 자치단체의 재정력을 1인당 자체재원을 통한 분석과 함께 기준재정수입액과 수요액을 중심으로 논의한 기초재정력지수를 포함시켜 형평화 효과를 살펴본다. 그 결과 재정력지수에 근거했을 때 지방재정조정제도의 형평화 효과가 뚜렷이 나타났으며, 특히 강원도와 같이 전반적으로 지방재정력이 취약한 지역의 경우 지방교부세를 비롯한 이전재원은 재정불평등을 완화하는 수단이 될 수 있다는 결론을 내린다.

주만수(2014)는 10년 간 지방정부 유형별로 재정자립도와 재정자주도의 지니계수를 측정하여 지방정부 간 재정력 격차와 이전재원의 재정형평화 효과를 분석한다. 재정자립도와 재정자주도는 일반이전재원이 포함되는지 여부에 따라 다르기 때문에 이들 지니계수의 차이를 활용하여 일반이전재원의 재정형평화 효과를 분석한 것이다. 그 결과 다양한 일반이전재원이 재정형평성에 기여하지만 자치구의 경우 그 효과가 저조하므로 이를 보완할 수 있는 대책이 필요하며, 재정력의 격차를 완화하는 과정에서 재정력역전이 발생할 수 있기 때문에 지방재정조정제도를 총체적으로 재편할 필요성을 제기한다.

<표 16> 지방재정 형평성에 대한 선행연구

구분	연구자	주요내용	형평성 측정 방법
지방교부세	박기묵 (1999)	· 지방교부세 관련 법정교부세율의 인상이 재정형평성에 미치는 영향 분석	· 지역간 재정자립도 분산 측정
	김태일 (1999)	· 기존 선행연구들의 실증연구결과 비판 · 자치단체 공공서비스의 단위당 공급비용과 수요차이를 반영한 비용지수 개발 · 시·군 모두 재정형평화 효과 존재	· 1인당 지방세액(+지방교부세액) 변이계수 측정
	김태일· 김재홍· 현진권 (2001)	· 비용지수를 반영하여 지방교부세가 지방재정 형평성에 미치는 효과 분석 · 시·군 모두 뚜렷한 수평적 재정형평화 효과 존재	· 1인당 지방세액(+지방교부세액) 변이계수 측정

	임성일 외 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> · 분권교부세와 지방교부세의 수평적 재정 형평화 효과 비교 · 지방교부세의 수평적 재정형평화 기능이 분권교부세보다 크게 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 총액/1인당 세수에 대해 변이계수, 지니계수, Theil 계수 사용
	김흥주 외 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> · 재정력이 열악한 강원도를 대상으로 지방교부세와 보조금의 형평화 효과 측정 · 1인당 자체재원보다 재정력지수를 활용한 분석에서 이전재원의 수평적 형평화 효과가 크게 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 자체재원 및 재정력지수에 대해 지니계수와 테일 엔트로피 지수 사용
	주만수 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> · 일반이전재원의 재정형평화 효과 분석 및 재정력역전 현상 발생여부 파악 · 다양한 일반이전재원은 재정형평화에 기여하지만 자치구의 경우 효과 미흡 · 재정력이 열악한 군 지역에서 재정력역전 현상 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 재정자립도와 재정자주도에 대해 지니계수 및 지니계수 요인분해 실시
조 정 교 부 금	김미경· 라휘문 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 조정교부금의 재정 형평화 효과를 지역별 지방세, 총 예산규모를 대상으로 측정 · 재원보전의 역할은 수행하지만 형평화 효과는 미흡하므로 재정력환산지수 등 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 총액 기준 변이계수, Atkinson 지수, 엔트로피 지수 사용
	배인명 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> · 조정교부금 산정방식을 개편한 서울·인천과 타 광역시의 재정 형평성 측정 · 서울시는 자치구의 재정력 격차를 완화하는데 조정교부금이 기여 	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 지방세입의 변이계수, 가중변이계수 비교 (조정교부금 교부 전·후)
	김성철· 박기묵 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> · 조정교부금 재원을 각 자치구의 고유재원이라 가정, 자치구들의 재정자립도 분포를 기준으로 형평성 측정 · 자치구 간 재정 불균형 정도가 심하지 않은 자치구를 가진 광역자치단체는 조정교부금 제도 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> · 총액 기준 변이계수
재 정 보 전 금	이승모 외 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> · 도세징수교부금과 재정보전금의 자치단체 간 재정 형평화 효과 비교 · 제주도를 제외한 모든 도에서 자치단체 간 재정격차 완화에 재정보전금이 더 기여 	<ul style="list-style-type: none"> · 1인당 지방세(+재정보전금) 혹은 도세징수교부금에 대해 변이계수 측정
	고경훈· 박용진 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> · 특별재정보전금을 유일하게 운영하는 경기도를 대상으로 재정보전금이 수평적 형평성에 미치는 영향 분석 · 재정보전금 중 특별재정보전금은 수평적 형평성을 악화시키므로 축소 혹은 폐지 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역별 재정력지수(+재정보전금)에 대해 변이계수 측정

제 3 절 선행연구의 한계

지방소비세에 대한 선행연구들은 도입 전에는 어떠한 세원을 가지고 각 지역에 어떻게 배분할 것인지에 초점을 두었다. 그리고 도입 이후에는 과연 의도한 효과가 발생하고 있는 것인지, 나아가 운영 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 대안은 무엇인지 분석하는 연구들이 나타나고 있다. 특히, 재정 형평성에 대한 연구의 경우 대부분 변이계수와 지니계수 등 특정 불평등도 지수를 활용하여 지역 간 재정 격차의 심화 여부를 판단한다. 하지만 지방소비세가 지역 간 재정 격차를 완화하는데 기여하는지 분석하는데 있어 선행연구들은 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 지방소비세와 같은 소비과세의 경우 신장성이 높기 때문에 각 지역의 사회·경제적인 여건에 따라 세수 규모에 차이가 커질 수 있다. 하지만 지방소비세는 국세 일부를 지방세로 이양한 최초의 사례로서 과세 자율권이 없다.⁶⁾ 또한 지방소비세의 경우 지역 간 재정격차가 커질 우려를 보완하기 위해 권역별 가중치를 설정하였다는 점에서 다른 소비과세와 차이가 있다. 이러한 차이가 지역 간 재정 형평성에는 어떠한 영향을 주는지, 나아가 지방소비세가 유독 다른 소비과세에 비해 재정 형평성을 악화시킬 가능성이 높은 세목인지 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 지방소비세 혹은 지방조정제도가 지방재정의 형평성에 미치는 효과에 대해 분석한 연구들은 주로 제도 도입 전·후 지역별 지방세수에 대한 형평성 변화를 비교한다. 즉, 지방세수(도입 전)와 지방세수+지방소비세액(도입 후)의 비교를 통해 일어난 변화를 지방소비세 도입의 효과로 판단한다. 하지만 권역별 가중치 방식이 재정 형평성을 증진시키는지 측정하기 위해서는 가중치 유무에 따른 지역별 세수규모의 차이를 분석하

6) 현재 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있어 지방세의 세목과 세율에 대한 결정권을 중앙정부가 보유하고 있다. 다만, 조세법률주의의 틀 속에서 지방자치단체에 과세자주권을 일정 수준 보장하기 위하여 탄력세율제도를 도입하여 운영하고 있다. 그 결과 소유분 자동차세, 특정자원분 지역자원시설세 등은 개별 지방정부의 여건에 따라 일정 수준 범위 내에서 조례를 통해 탄력적으로 가감조정할 수 있도록 허용하는 표준세율제도를 채택하고 있다. 또한 담배소비세, 주행분 자동차세는 최고세율 한도 내에서 세율을 선택적으로 결정할 수 있는 제한세율제도를 운영하고 있다는 점에서 지방소비세와 차이가 있다(이원희, 2009 ; 김태호·양성만, 2012).

는 것이 보다 효과적일 것이다. 다시 말해, 가중치를 적용할 때 지역별 지방소비세수 규모와 가중치를 적용하지 않은 상태에서 소비지수를 기준으로 배분한 지역별 지방소비세수 규모를 비교하는 것이 재정 형평성을 직접적으로 측정하는데 효과적이다.

셋째, 지방소비세가 지방재정의 형평성에 미치는 효과를 분석하기 위해서는 특정 시점을 놓고 분석하기보다는 연도별로 추이를 살펴보는 것이 보다 타당하다고 판단된다. 지방소비세의 세수배분방식은 2010년 도입 이후 2014년부터 부가가치세의 5%에서 11%로 세율이 인상됨에 따라 변화가 발생하였는데, 이러한 변화가 실제 지방자치단체 간 재정 형평성에 어떠한 영향을 주는지 분석한 연구들이 드물다. 지방소비세율 인상을 논의하던 2013년 전후로 지방소비세가 지방자치단체의 재원 규모에 미치는 영향에 대해 지방소비세율을 인상했을 경우를 가정하여 분석한 연구들이 많았는데, 실제 지방소비세율이 인상한 2014년 이후 지방소비세 세수배분방식의 변화가 지역 간 재정 격차에 어떠한 영향을 미쳤는지 기존의 세수배분방식(2014년 이전)과 비교하여 연구할 필요가 있다.

넷째, 재정 형평화 효과를 분석하기 위한 대상으로 기존의 선행연구들은 주로 지방소비세수 총액을 기준으로 분석한 연구들이 많았다. 하지만 같은 지방소비세수를 배분받는다 하더라도 지역 간 인구나 소득 수준에 따라 실질적인 재정력은 차이가 있다. 인구규모가 큰 지역일수록 세입 및 세출 규모 역시 상승함으로써 지방자치단체의 재정력에도 영향을 주기 때문이다. 따라서 지방소비세의 재정 형평화 효과를 분석하기 위해서는 총액 기준과 더불어 1인당 기준을 같이 포함시켜 형평성 지수를 측정 및 비교분석하는 것이 바람직하다.

다섯째, 형평성 지수를 활용함에 있어서 많은 선행연구들은 하나의 지수를 활용하는 경우가 많았다. 하지만 형평성 지수들은 형평성을 측정하는 표본의 분포나 수에 따라 결과가 달라질 수 있다. 많은 형평성 지수들은 소득분포상의 위치에 따라 소득격차에 대한 민감도가 각각 상이하다. 예를 들면, 지니계수는 중위소득 계층의 소득 격차, 일반화

된 엔트로피지수나 Atkinson 지수는 불평등에 대한 혐오감 정도를 나타내는 파라미터에 따라 민감하게 반응하는 소득 그룹이 달라진다(최성은, 2008). 변이계수의 경우 특정 소득분포에 따라 불평등도가 좌우되지 않는 장점이 있지만, 특이값(outlier)이나 소표본에 의한 정보왜곡 등의 문제가 발생할 수 있다. 나아가 지니계수나 일반화된 엔트로피지수처럼 구성그룹별로 분리하여 분석하기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 재정 형평성을 엄밀하게 측정하기 위해서는 복수의 형평성 지수들을 사용하는 것이 표본으로부터 생겨날 수 있는 문제를 최소화할 수 있다.

제 3 장 연구설계 및 연구방법

제 1 절 연구문제 및 연구가설

1. 연구문제

본 연구에서는 지방소비세를 도입하면서 발생할 수 있는 지역 간 재정격차를 해소하기 위해 마련한 지방소비세 세수배분방식이 과연 그 목적을 달성하고 있는지 검토한다. 우선, 지방소비세 도입으로 인한 지방세수의 증가가 다른 소비과세와 비교하였을 때 각 지역의 재정격차를 완화하는지 검토한다. 현재, 지방세 중 소비과세는 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세, 지역자원시설세(자원분), 등록면허세(면허분)으로 총 6개이다. 이에 따라 지방소비세를 포함하여 6개 소비과세들의 불평등도지수를 측정한다.

그 결과, 지방소비세가 다른 소비과세와 비교하여 지역 간 세수 규모격차가 적다면, 그러한 원인이 제도 설계 당시 도입한 형평화 장치(권역별 가중치)의 설정으로 인해 발생했는지 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 권역별 가중치가 설정되지 않았을 경우와 비교하는 것이 필요하다. 또한 2014년부터 인상된 지방소비세율의 증가분(6%p)이 기존의 방식(소비지수에 권역별 가중치 적용)으로 배분되지 않는데, 그러한 방식이 과연 같은 규모를 기존의 방식대로 배분했을 때와 비교하여 지역 간 재정형평성에 얼마나 기여하는지 분석할 필요가 있다. 만약 기존의 방식대로 배분했을 때와 차이가 없거나, 혹은 오히려 재정 형평성에 기여하는 수준이 낮다면 현재의 세수배분방식은 문제가 있는 방식일 것이다.

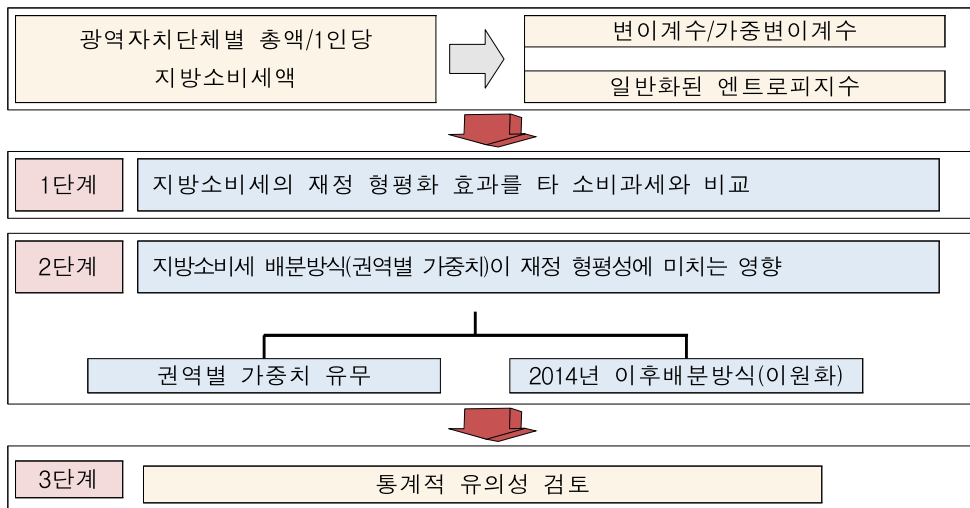
요컨대, 연구문제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 지방소비세는 다른 소비과세와 비교할 때 지역 간 재정 형평성에 긍정적인 영향을 미치는가?

둘째, 형평성을 고려한 지방소비세 세수배분방식(권역별 가중치 설정)은 과연 그것이 도입되지 않았을 경우와 비교하여 지역 간 재정격차를

완화시키는가?

위의 연구문제에 기초하여 본 연구는 다음과 같은 순서로 분석을 실시한다.



2. 가설 설정

본 연구의 가설은 다음과 같이 설정한다.

가설 1. 지방소비세는 다른 소비과세(담배소비세, 자동차세, 레저세, 등록면허세, 지역자원시설세)보다 지방 재정 형평성을 제고한다.

가설 2. 현재의 지방소비세 세수배분방식의 도입은 도입되지 않았을 때와 비교하여 지역 간 재정격차를 완화한다.

[가설 2-1] 권역별 가중치를 적용하지 않았을 때보다 가중치를 적용할 때 지역 간 재정격차가 완화된다.

[가설 2-2] 2014년 변경된 지방소비세 배분방식(5%·6% 방식 이원화)으로 세수를 배분하는 것이 권역별 가중치 방식으로 통합하여 세수를 배분하는 것에 비해 지역 간 재정격차를 완화한다.

제 2 절 자료의 수집 및 연구방법

1. 자료의 수집

본 연구에서는 지방소비세 도입이 광역자치단체의 재정 형평성에 미치는 영향을 분석하기 위해 다음과 같은 자료를 사용하였다.

첫째, 각 광역자치단체별 재정상황에 대한 자료, 특히 지방세 중 소비과세에 대한 연도별 세수 규모는 행정자치부 재정고(<http://lofin.moi.go.kr>) 및 지방자치단체 통합재정개요를 통해 확인하였다.

둘째, 1인당 세수규모를 산출하기 위해 인구와 관련된 자료는 행정자치부 주민등록 인구통계(<http://rcps.egov.go.kr:8081>)를 활용하였다.

셋째, 지방소비세의 세수배분기준으로 사용되는 민간최종소비지출은 국가통계포털(<http://kosis.kr>) 내 지역통계 자료를 활용하였다.

이를 바탕으로 SPSS 21.0 통계 패키지를 사용하여 광역자치단체 간 수평적 재정 형평성을 측정한다.

2. 연구의 방법

1) 변수의 설정

(1) 지방세수

가설 1 및 가설 2에서 사용하는 지방소비세수의 경우 2010~2014년 간 광역자치단체별 지방소비세액 및 1인당 지방소비세액의 평균을 도출한다. 단, 세종특별자치시의 경우 2012년부터 출범하여 지방소비세를 배분받기 시작했으므로 2014년까지 3개년도의 평균을 도출한다.

또한 가설 1에서 지방소비세와 비교하기 위해 사용되는 소비과세들 역시 2010년부터 2014년까지 5개년도의 총액/1인당 세수 평균을 산출한다. 이 때, 소비과세는 OECD 기준에 따를 경우 지방소비세를 제외하고, 담배소비세·자동차세·레저세·등록면허세·지역자원시설세로 총 5

개이다. 다만, 담배소비세·자동차세·등록면허세(면허분)은 특·광역시 그리고 시·군 혹은 자치구에 속하는 세목이라는 점에서 광역 시·도에 속하는 지방소비세와 차이가 있다. 따라서 이들 소비과세는 광역단위로 재편집하여 광역단위 수준에서 비교한다.

<표 17> OECD 기준에 의한 우리나라의 지방세 분류체계

		광역자치단체		기초자치단체	
		특·광역시	도	자치구	시·군
소득과세	지방소득세	●			●
	지방소비세	●	●		
소비과세	담배소비세	●			●
	자동차세	●			●
	레저세	●	●		
	지역자원시설세(자원분)	●	●		
	등록면허세(면허분)		●	●	
재산과세	재산세			●	●
	취득세	●	●		
	지역자원시설세(부동산분)	●	●		
	등록면허세(등록분)		●	●	
	주민세(재산분)			●	●
기타과세	주민세(균등분)	●			●
	지방교육세	●	●		
	과년도 수입	●	●	●	●

* 자료 : OECD(2012), 이상훈·김진하(2014)를 토대로 재구성

(2) 재정 형평성 지수

가) 변이계수

본 연구에서는 지방소비세로 인한 세입예산의 증가가 지방자치단체 간 재정 형평성에 어떠한 영향을 미치는지 변이계수(CV)와 일반화된 엔트로피지수를 통해 분석하고자 한다.

우선, 변이계수(Coefficient of Variation : CV)란 데이터의 상대적인 분포를 나타내는 척도로서 표준편차를 평균으로 나눈 값이다. 변이계수의 값이 작을수록 평등한 상태를 의미한다. 변이계수는 측정방법이 단순명료하여 이용하기 쉬울 뿐만 아니라 상대적인 분산도를 측정하는 방법이기 때문에 지역간 재정력 불평등에 대한 효과적인 측정이 가능하다(이승모·유재원, 2006). 변이계수의 산식은 다음과 같다.

$$CV = \frac{\sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2}{n}}}{\bar{X}}$$

구분	의미
X_i	· 광역자치단체 i 의 지방소비세수규모
\bar{X}	· 전국 지방소비세수규모 평균

아울러, 인구수를 가중치로 사용한 가중변이계수(Weighted Coefficient of Variation)도 함께 사용한다. 지방소비세 적용 시 기준이 되는 지표인 ‘민간최종소비지출’은 인구수(가계)에 기초하여 시도별 소비지수를 계산하기 때문에 지역별 인구규모도 고려하여 변이계수를 산출하고자 한다. 가중변이계수의 산식은 다음과 같다.

$$WCV = \frac{\sqrt{\sum (X_i - \bar{X})^2 (P_i/P)}}{\bar{X}}$$

구분	의미
X_i	· 광역자치단체 i 의 지방소비세수규모
\bar{X}	· 전국 지방소비세수규모 평균
P_i	· 광역자치단체 i 의 인구수
P	· 전국 인구수

또한 지방소비세가 도입된 2010년 이후 5년 동안 연도별로 변이계수를 측정하는 만큼, 연도별로 변이계수의 추이가 어떻게 달라지는지 살펴보기 위해 변이계수의 변동률(Percentage Change in Coefficient of Variation)도 함께 측정한다.

$$PCCV = \frac{CV_t - CV_{t-1}}{CV_{t-1}} \times 100, \quad CV_t \text{는 } t\text{기의 변동계수}$$

$PCCV > 0$ 이면 재정 형평성이 낮아짐, $PCCV < 0$ 이면 재정 형평성이 높아짐

나) 일반화된 엔트로피지수

변이계수의 경우 17개 광역자치단체들의 세수 규모의 형평성을 측정하기 용이하지만, 수도권과 비수도권 광역시·비수도권 도 등 권역 간 세수 규모의 차이가 얼마나 발생하는지 측정하는데는 한계가 있다. 따라서 일반화된 엔트로피지수를 통해 권역 간·권역 내 지방소비세수의 형평성을 살펴보고자 한다. 일반화된 엔트로피지수의 경우 모집단이나 표본을 상호배타적이고 완전독립적인 소표본으로 분리가 가능한 경우 구성집단별로 요인분해가 가능하기 때문이다. 이 때, 전체 불평등도는 집단 간(between-group) 불평등도와 집단 내(within-group)으로 분해할 수 있으며, 구체적인 산식은 다음과 같다(이상훈·김진하, 2013).

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{X_i}{u} \log\left(\frac{X_i}{u}\right) = T_{BG} + T_{WG}$$

$$T_{BG} = \sum_{j=1}^h \frac{X_j}{Y} \ln\left(\frac{u_j}{u}\right)$$

$$T_{WG} = \sum_{j=1}^h \frac{X_j}{Y} T_j$$

$$Y = \sum_{i=1}^n X_i, \quad u_j = \frac{1}{h} \sum_{j=1}^h X_j$$

이 때, T는 Theil index를 의미하며, 일반화된 엔트로피지수 중 가중치 $\alpha=1$ 을 가정함을 전제한다.

구분	의미
n	· 광역자치단체의 수
X_j	· 자치단체 j 의 지방소비세수규모
Y	· 모든 자치단체들의 지방소비세수규모의 총합
u_j	· 소집단 지방소비세수규모의 평균
u	· 광역자치단체들의 지방소비세수규모의 평균
T_j	· 소집단의 타일지수(Theil index)

2) 통계적 유의성 검토

지방소비세와 다른 소비과세의 재정 형평성 지수, 그리고 가중치 유무에 따른 재정 형평성 지수를 비교분석하는데 있어서 본 연구는 평균 비교를 실시한다. 하지만 본 연구에서 평균을 비교하기 위한 표본은 2010년부터 2014년까지의 형평성지수로 총 5개이다. 이에 따라 정규성을 만족하지 못한다고 간주하여 비모수검정을 실시한다.

모집단의 분포가 어떤 특정한 확률분포형태를 가지면서 알려져 있지 않은 모수를 포함하고 있을 경우, 이 모수에 대한 통계적 추론을 모수적 추론이라고 한다. 그러나 모집단의 분포에 대해 어떤 특정한 확률분포를 가정하기가 힘들다든지 또는 표본의 자료가 양적으로 관측되지 않고 서로간의 상대적인 순위(rank)로 주어지는 경우에는 모수적 추론 방법 대신 비모수적 추론을 택하는 것이 바람직하다(곽재민, 2013).

(1) Kruskal-Wallis test

크루스칼-월리스의 순위에 의한 일원분산분석은 세 집단 이상의 집단분포를 비교하는 방법으로 H 검정이라고 하며, 일원분산분석(One Way ANOVA, F 검정)에 대응하는 비모수적 추리통계 방법이다(우수명, 2010). 독립표본의 집단들 간의 차이의 유의도를 검정하는 것으로, 모집단의 특성을 따지지 않는다.

Kruskal-Wallis 검정도 일종의 순위합 검정법이다⁷⁾. 우선 전체 자료를 하나로 합하고 순위에 따라서 일렬로 세운 다음, 집단별로 순위합을 구한다. 이 때, 가장 작은 값이 1번이고 가장 큰 값이 마지막 번호를 받는다. 이를 통해 Kruskal-Wallis 검정의 검정통계량을 도출한다.

7) t-검정이나 분산분석 등의 모수검정 방법이 평균이나 분산을 이용하여 집단 간 차이를 분석한다면 비모수검정은 데이터의 중앙값(median)을 이용하고 순위통계량을 계산하여 집단 간 차이를 검정하게 된다.

$$H = \frac{12}{n(n+1)} \sum_{i=1}^k n_i (\bar{R}_i - \bar{R})^2 = \frac{12}{n(n+1)} \sum_{i=1}^k n_i \left(\bar{R}_i - \frac{(n+1)}{2} \right)^2$$

$$n = n_1 + n_2 + \dots + n_k$$

이 때, R_i 는 i 번째 표본의 순위합이며, $\bar{R}_i = \frac{R_i}{n_i}$ 는 i 번째 표본의 평균순위, \bar{R} 는 전체 평균순위를 의미

이렇게 도출된 H값을 카이제곱 확률분포표를 이용해 유의수준과 자유도(n-1)에 따른 임계치와 비교하여 영가설의 기각여부를 결정한다. 그 결과, 영가설, ‘각 집단의 분포가 동일하다($P_1 = P_2 = \dots = P_n$)’ 즉, 각 집단 순위의 합은 동일하다’를 기각하지 못한다면, ‘각 집단의 순위의 합은 표집오차(sampling error) 때문에 생긴 것이다’라는 결론을 내릴 수 있다. 그리고 표본은 동일한 모집단에서 추출되었다고 생각할 수 있다. 반대로 영가설이 기각된다면, 즉 각 집단의 순위의 합이 다르다면, 집단들 사이에 의미 있는 차이를 갖는다고 주장할 수 있다(홍성열, 2004).

(2) 윌콕슨의 부호순위검정(Wilcoxon signed-rank test)

윌콕슨의 부호순위 검정은 단일표본에서 짝을 이룬 집단 간의 차이를 비교하고자 할 때, 각 집단이 정규성을 만족하지 못할 경우 대응표본 t-test 대신 사용하는 비모수적 통계방법을 의미한다. 윌콕슨 검정은 관측값의 부호뿐만 아니라 순위에 대한 정보를 토대로 검정을 실시한다. 구체적인 절차는 다음과 같다.

우선, 한 표본 내에 처리 전(x), 처리 후(y)의 데이터가 n 개 존재한다고 가정할 때, 이들의 차이 $d_i = x_i - y_i$ ($i=1,2,3, \dots, n$)를 구한다. 그리고 d_i 에 절대값을 부여한 뒤 순위를 작은 값부터 큰 값으로 오름차순으로 정렬한다. d_i 가 +인 것들의 순위를 모두 더한 값(w^+)의 검정통계량은 다음과 같다.

$$W^+ = \sum_{i=1}^n \psi_i R_i^+$$

이 때, $\psi_i = \begin{cases} 1 & \text{if } d_i > 0 \\ 0 & \text{if } d_i < 0 \end{cases}$ 로 정의하며, R^+ 는 $|d_i|$ 의 순위이다. 단, $d_i = 0$ 인 경우는 제외하며, 순위가 동률일 경우에는 평균순위를 부여한다.

그 결과 영가설이 사실이라면, 짝지워진 값들의 차이는 표집오차 (sampling error) 때문에 발생한 것으로 해석된다.

$$H_0 : M_d = 0$$

$$H_1 : \begin{cases} M_d > 0 \text{ 일 때, } W^+ \geq c \text{ 이면 영가설 기각} \\ M_d < 0 \text{ 일 때, } W^+ \leq c \text{ 이면 영가설 기각} \\ M_d \neq 0 \text{ 일 때, } W^+ \geq c_1 \text{ 또는 } W^+ \leq c_2 \text{ 이면 영가설 기각} \end{cases}$$

이 때, M_d 는 두 집단의 차이에 대한 모집단의 중앙값을 의미한다. 그리고 표본의 크기가 작은 경우($n \leq 15$), c, c_1, c_2 는 부호순위 검정통계량 확률분포표를 통해 확인한다.⁸⁾

8) 만약 표본의 크기가 클 경우에는 표준화된 부호순위 통계량의 정규근사에 의해 검정의 기각역을 결정한다(홍성열, 2004).

제 4 장 지방소비세의 효과 실증분석

제 1 절 지방세 세목(소비과세) 간 재정 형평성 비교

1. 지역별 징수 금액 및 비중

1) 지방소비세

<표 18> 시도별 지방소비세 및 1인당 지방소비세 징수현황(2010~2014)

(단위 : %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당
서울	16.0	4.1	15.7	4.0	15.5	3.9	15.3	3.7	16.8	4.1
부산	8.1	6.0	8.0	6.0	8.1	5.9	8.1	5.7	8.2	5.8
대구	5.4	5.7	5.4	5.7	5.4	5.5	5.4	5.3	5.7	5.7
인천	3.0	2.8	3.0	2.8	3.0	2.7	3.0	2.6	4.7	4.1
광주	3.2	5.8	3.2	5.8	3.2	5.6	3.2	5.5	3.3	5.5
대전	3.6	6.3	3.6	6.2	3.5	6.0	3.6	5.8	3.4	5.5
울산	2.7	6.3	2.7	6.3	2.7	6.0	2.7	5.7	2.8	5.9
세종	-	-	-	-	0.1	2.9	0.3	6.5	0.8	12.9
경기	13.9	3.1	14.0	3.1	14.1	3.0	14.1	2.9	17.7	3.6
강원	4.4	7.7	4.5	7.7	4.5	7.5	4.5	7.2	3.6	5.9
충북	4.3	7.3	4.3	7.3	4.3	7.1	4.4	6.9	3.7	5.8
충남	5.9	7.5	6.0	7.6	5.9	7.5	5.8	7.0	4.9	5.9
전북	5.0	7.1	5.1	7.2	5.1	7.0	5.1	6.8	4.1	5.5
전남	4.8	6.6	4.9	6.7	4.9	6.6	4.9	6.4	3.9	5.1
경북	7.6	7.5	7.6	7.5	7.6	7.3	7.7	7.0	6.3	5.7
경남	10.2	8.2	10.3	8.2	10.3	8.0	10.3	7.7	8.5	6.2
제주	1.7	8.0	1.7	8.0	1.7	7.7	1.8	7.3	1.7	6.8
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* 자료 : 지방세통계연감(2010~2014) 및 행정자치부 내부자료

2010년부터 2014년까지 지방소비세의 지역별 분포를 살펴보면, 수도권이 전국에서 차지하는 비율은 약 34%에 해당한다. 서울 지역은 2013년까지 매년 전국에서 차지하는 비중이 감소하는 추세였으나 2014년에는 오히려 16.8%로 상승하였다. 또한 인천과 경기도는 2013년까지 일정

수준을 유지하다가 마찬가지로 2014년 각각 4.7%, 17.7%로 상승하였으며, 이로 인해 수도권이 차지하는 비중은 2013년 32.4%에서 2014년 39.2%로 전년대비 6.8%p 상승하였다. 또한 세종시를 비수도권 광역시에 포함할 경우 세종시가 2012년 출범한 이후 점차 그 비중이 상승하고 있다. 한편, 비수도권 도 지역은 평균적으로 약 42.8%를 차지하였는데, 2014년 비수도권 도에 속하는 모든 지방자치단체의 전국 대비 비중이 전년대비 감소한 것이 특징이다.

1인당 지방소비세의 지역별 분포를 살펴보면, 2010년부터 2014년까지 수도권이 차지하는 비중은 전체 금액의 약 10%로 인구수로 나누기 전과 비교하여 약 1/3 수준으로 감소한다. 특히, 인천보다는 서울과 경기도가 차지하는 비율이 크게 감소하였다. 또한 비수도권 광역시는 약 33.6%를 차지하며, 인구수로 나누기 이전과 비교하여 10.3%p 증가하였다. 2012년 이후 비중이 점차 증가하다가 2014년의 경우 약 41.3%로 전년대비 5.8%p 상승하였다. 이렇게 비수도권 광역시의 비중이 2014년 크게 상승한데는 세종시의 지방소비세 징수금액의 비중이 6.5%에서 12.9%로 약 2배 정도 상승한데 기인한다. 한편, 비수도권 도 지역은 평균 약 56.4%를 차지하며, 2012년 세종시가 생겨나면서 감소하기 시작하여 지방소비세액이 부가가치세의 11%로 늘어난 2014년의 경우 전년대비 약 17% 비중이 감소하였다. 특히, 2014년 비수도권 도 권역 내 모든 지방자치단체들의 비중이 그 전과 비교하여 크게 감소하였다.

2) 담배소비세

<표 19> 지역별 담배소비세 및 1인당 담배소비세 규모

(단위 : %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당
서울	19.7	5.9	20.0	6.1	18.9	5.4	18.9	5.3	19.8	5.8
부산	6.5	5.6	6.5	5.7	6.5	5.4	6.5	5.2	6.2	5.2
대구	4.6	5.6	4.3	5.4	4.8	5.6	4.5	5.1	4.5	5.3
인천	5.4	6.0	5.4	6.0	5.4	5.6	5.5	5.4	5.6	5.7
광주	2.6	5.7	2.7	5.9	2.6	5.2	2.7	5.2	2.6	5.2
대전	2.7	5.6	2.8	5.8	2.8	5.3	2.8	5.2	2.9	5.6
울산	2.3	6.4	2.4	6.4	2.5	6.2	2.5	6.1	2.4	6.1
세종	-	-	-	-	0.2	4.5	0.3	7.9	0.3	5.6
경기	23.3	6.1	23.1	6.0	23.0	5.6	22.9	5.3	22.7	5.4
강원	3.7	7.5	3.7	7.5	3.7	7.1	3.8	6.9	3.8	7.2
충북	3.3	6.5	3.3	6.5	3.4	6.3	3.4	6.1	3.3	6.2
충남	4.6	6.9	4.8	7.1	4.7	6.8	4.7	6.5	4.6	6.5
전북	3.4	5.6	3.4	5.7	3.5	5.4	3.5	5.3	3.5	5.5
전남	3.8	6.1	3.8	6.2	3.6	5.7	3.7	5.4	3.6	5.5
경북	5.8	6.6	5.7	6.5	5.9	6.4	5.9	6.2	5.8	6.3
경남	7.0	6.6	6.9	6.5	7.0	6.2	7.0	6.0	6.9	6.1
제주	1.3	7.3	1.3	6.9	1.5	7.5	1.4	6.8	1.4	6.8
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* 자료 : 지방세통계연감(2010~2014) 및 행정자치부 주민등록인구통계를 재구성

담배소비세의 경우 수도권(서울·경기·인천) 지역의 징수 금액이 전국 대비 50%에 근접할 정도로 높은 비중을 차지한다. 인천과 경기도는 2010년부터 2014년까지 큰 변화없이 일정한 수준을 유지한다. 또한 비수도권 광역시의 경우 전체 금액의 약 19%를 차지하며, 비수도권 도는 약 33%를 차지한다. 2012년 세종시가 출범한 이후에도 각 지역에서 징수한 금액이 전체에서 차지하는 비중은 크게 변화가 없다.

반면, 1인당 담배소비세의 경우 징수금액이 전국적으로 고르게 분포되어 있다. 수도권 지역이 차지하는 비중도 지역별 담배소비세를 비교할 때 약 50%에 이르던 것이 18% 정도로 급감하였으며, 특히 비수도권 도 지역의 징수 금액이 전체의 약 53%를 차지할 정도로 비중이 상승하였다.

3) 자동차세

<표 20> 지역별 자동차세 및 1인당 자동차세 규모

(단위 : %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당
서울	14.8	4.3	15.5	4.6	16.0	4.6	16.2	4.6	16.5	4.8
부산	7.9	6.7	7.8	6.7	7.7	6.4	7.5	6.1	7.7	6.4
대구	4.9	5.9	5.1	6.1	5.3	6.2	5.3	6.0	5.4	6.3
인천	5.5	6.0	5.6	6.0	4.9	5.0	5.4	5.3	5.4	5.5
광주	3.1	6.4	3.0	6.2	2.9	5.7	3.0	5.8	3.1	6.0
대전	2.7	5.3	2.9	5.7	2.9	5.5	2.9	5.4	2.9	5.5
울산	2.8	7.3	2.6	6.9	2.7	6.9	2.7	6.7	2.7	6.8
세종	-	-	-	-	0.1	3.7	0.2	5.3	0.2	4.3
경기	23.3	5.9	23.2	5.9	23.3	5.7	22.8	5.3	22.8	5.4
강원	3.1	6.1	2.9	5.8	2.9	5.6	2.9	5.4	2.9	5.4
충북	3.4	6.6	3.4	6.6	3.4	6.3	3.4	6.2	3.3	6.0
충남	4.7	6.7	4.5	6.5	4.4	6.4	4.4	6.2	4.3	6.0
전북	3.9	6.3	3.8	6.1	4.0	6.3	4.1	6.2	3.9	6.1
전남	5.0	7.9	4.8	7.5	4.5	6.9	4.4	6.6	4.3	6.6
경북	5.8	6.5	5.9	6.6	6.0	6.5	5.8	6.2	5.7	6.1
경남	8.1	7.4	8.1	7.4	8.0	7.1	7.8	6.7	7.6	6.6
제주	0.9	4.8	1.0	5.2	1.0	5.1	1.3	6.1	1.4	6.5
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* 자료 : 지방세통계연감(2010~2014) 및 행정자치부 주민등록인구통계를 재구성

자동차세 역시 담배소비세와 마찬가지로 수도권 지역이 전국에서 차지하는 비율이 높은 소비과세이다. 2010년부터 2014년까지 수도권 지역이 전국에서 차지하는 비율이 약 44%로 높은 편이며, 특히 서울의 경우 매년 그 비중이 높아지는 추세이다. 비수도권 광역시의 경우 약 21.6%를 차지하며, 비수도권 도 지역은 약 34%를 차지한다. 담배소비세와 마찬가지로 연도가 바뀌어도 징수금액이나 비중이 크게 변화하는 지역은 없으며, 특히 세종시가 출범한 이후에도 각 지역에서 징수한 금액이 전체에서 차지하는 비율은 크게 변화가 없다.

반면, 각 지역의 자동차세 규모를 해당 지역의 인구수로 나누어 비교할 경우 수도권 지역이 전국에서 차지하는 비율이 약 44%에서 16%로 약 64% 정도 감소하며, 비수도권 도 지역의 경우 50%에 근접할 정도로 그 비율이 상승하였다. 특히, 인구수가 적은 세종시와 제주도가 전국에서 차지하는 비율이 크게 증가한다.

4) 레저세

<표 21> 지역별 레저세 및 1인당 레저세 규모

(단위 : %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당
서울	12.1	5.0	15.0	6.1	14.1	5.9	14.9	5.7	16.6	6.7
부산	10.0	12.0	9.0	10.4	9.1	11.0	10.2	11.3	10.4	12.0
대구	0.6	0.9	0.7	1.1	0.7	1.2	0.8	1.2	0.8	1.2
인천	1.8	2.8	2.1	3.1	2.0	3.0	2.0	2.7	2.0	2.8
광주	1.0	2.9	1.2	3.5	1.3	3.9	1.6	4.2	1.7	4.6
대전	1.2	3.4	1.6	4.4	1.6	4.4	1.7	4.4	1.8	4.7
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	57.0	20.7	54.6	18.9	55.8	19.7	51.3	16.3	49.7	16.3
강원	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	1.3	2.7	1.6	3.2	1.6	3.4	1.8	3.4	2.1	4.1
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전남	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	-	-	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
경남	10.1	13.2	8.7	10.9	8.8	11.3	9.7	11.3	9.6	11.6
제주	4.9	36.5	5.4	38.4	4.9	36.1	6.0	39.3	5.4	35.9
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* 자료 : 지방세통계연감(2010~2014) 및 행정자치부 주민등록인구통계를 재구성

레저세는 담배소비세나 자동차세처럼 모든 지역에서 징수한 것이 아니라 울산, 세종, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북 지역을 제외한 10개 지역에서 징수하고 있다. 2014년을 제외하고 매년 경기 지역의 징수 금액이 전국 대비 50%를 상회하고 있으며, 지역별로 징수금액의 차이가 크다. 2010년부터 2014년까지 평균적으로 수도권 지역은 전국 대비 약 70%를 상회하며, 비수도권 광역시는 약 13.4%, 비수도권 도는 16.4%를 차지한다.

반면, 1인당 레저세를 지역별로 비교하면, 제주 지역이 전국에서 차지하는 비중이 인구수로 나누기 전보다 7배 증가하여 약 37%에 이른다. 반면 서울이나 경기 지역은 인구수로 나누기 전보다 비중이 감소하며, 특히 경기도는 약 66% 정도 비중이 축소되었다. 그 결과 수도권 지역은 전국 대비 약 27%, 비수도권 광역시는 약 20.5%, 비수도권 도는 약 52.3%로 비중이 변화하였다.

5) 등록면허세(면허분)

<표 22> 지역별 등록면허세 및 1인당 등록면허세 규모

(단위 : %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당
서울	26.3	8.2	26.6	8.3	26.6	8.3	26.9	8.2	26.6	8.4
부산	7.6	6.8	7.5	6.8	7.6	6.8	7.4	6.5	7.5	6.8
대구	5.2	6.7	5.0	6.4	5.1	6.4	5.0	6.2	5.1	6.5
인천	6.1	7.1	6.0	6.8	5.9	6.6	6.0	6.4	6.0	6.6
광주	3.2	7.1	3.3	7.2	3.4	7.2	3.3	7.0	3.3	7.1
대전	3.5	7.4	3.5	7.3	3.4	7.2	3.4	6.8	3.4	7.2
울산	2.4	6.7	2.6	7.3	2.5	7.0	2.5	6.7	2.5	6.9
세종	-	-	-	-	0.1	1.5	0.2	4.9	0.1	1.7
경기	19.7	5.4	19.6	5.3	19.8	5.2	19.8	5.0	19.7	5.1
강원	2.7	5.6	2.6	5.5	2.6	5.4	2.6	5.2	2.6	5.4
충북	3.0	6.2	3.0	6.0	3.0	6.1	3.0	5.9	3.0	6.1
충남	3.6	5.6	3.5	5.3	3.5	5.5	3.5	5.2	3.5	5.4
전북	3.3	5.7	3.4	5.7	3.3	5.6	3.4	5.6	3.3	5.7
전남	3.6	6.0	3.7	6.2	3.5	5.9	3.5	5.7	3.6	6.0
경북	4.0	4.8	4.0	4.8	4.0	4.6	3.9	4.5	4.0	4.7
경남	4.6	4.5	4.5	4.4	4.5	4.3	4.5	4.2	4.5	4.3
제주	1.1	6.3	1.2	6.4	1.2	6.4	1.2	6.1	1.2	6.1
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* 자료 : 지방세통계연감(2010~2014) 및 행정자치부 주민등록인구통계를 재구성

등록면허세 역시 담배소비세, 자동차세와 마찬가지로 수도권 지역이 전국에서 차지하는 비중이 전국 대비 약 42% 정도로 높은 편이다. 비수도권 광역시는 전국 대비 약 17.5%, 비수도권 도는 약 20.6%를 차지한다. 1인당 등록면허세의 경우 수도권이 전국에서 차지하는 비중은 약 16.2%로, 비수도권 광역시는 약 28.8%, 비수도권 도는 약 35%로 변화한다. 즉, 서울과 경기도를 제외하면 등록면허세를 인구수로 나누었을 때 전반적으로 비중이 상승하며, 인구수가 적은 세종시와 제주도가 상대적으로 크게 비중이 증가하는 추세를 보인다.

6) 지역자원시설세(자원분)

<표 23> 지역별 지역자원시설세(자원분) 및 1인당 지역자원시설세 규모
(단위 : %)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당	전체	1인당
서울	0.4	0.1	0.4	0.1	0.4	0.1	0.4	0.1	0.4	0.1
부산	15.6	10.4	19.7	10.4	19.7	13.6	17.8	12.3	18.2	12.5
대구	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.3
인천	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
광주	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4	0.2	0.4	0.2	0.4
대전	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	0.2	0.4
울산	0.2	0.4	0.2	0.4	0.2	0.3	0.2	0.4	0.2	0.4
세종	-	-	-	-	0.0	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1
경기	4.7	1.0	4.8	1.0	4.7	1.0	5.4	1.1	4.9	10.6
강원	6.5	10.2	7.1	10.2	6.1	9.6	7.4	11.6	6.8	4.7
충북	2.6	4.1	3.4	4.1	3.1	4.9	3.2	4.9	3.1	4.7
충남	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6
전북	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4	0.6	0.5	0.6	0.4	0.6
전남	29.5	36.7	27.9	36.7	26.2	33.4	24.8	31.6	27.1	34.3
경북	37.1	32.9	32.6	32.9	36.0	32.5	36.7	33.0	35.6	31.8
경남	1.4	1.0	1.6	1.0	1.5	1.1	1.9	1.4	1.6	1.2
제주	0.2	1.0	0.3	1.0	0.2	1.0	0.3	1.1	0.3	1.0
전국	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* 자료 : 지방세통계연감(2010~2014) 및 행정자치부 주민등록인구통계를 재구성

지역자원시설세(자원분)는 레저세와 비슷하게 지역별로 징수금액의 편차가 크며, 부산과 전남·경북 지역이 전국 대비 80%에 근접할 정도로 일부 지역에 집중되어 있다. 전남과 경북이 높은 비중을 차지하다 보니 비수도권 도 지역이 전국에서 차지하는 비율은 약 75.4%이며, 수도권은 약 5.4%, 비수도권 광역시는 약 19.2%에 해당된다.

1인당 지역자원시설세(자원분)의 경우도 인구수로 나누기 전과 비교하여 분포가 크게 달라지지 않으며, 비중이 크게 감소하는 지역도 없다는 것이 특징이다. 오히려 전남 지역은 인구수로 나누었을 때 전국 대비 차지하는 비중이 상승하였다. 그 결과 비수도권 도 지역이 전국 징수 금액에서 차지하는 비중이 오히려 약 85.7%로 상승하며, 수도권 지역은 약 1.2%, 비수도권 광역시는 약 13.1%로 비율이 감소한다.

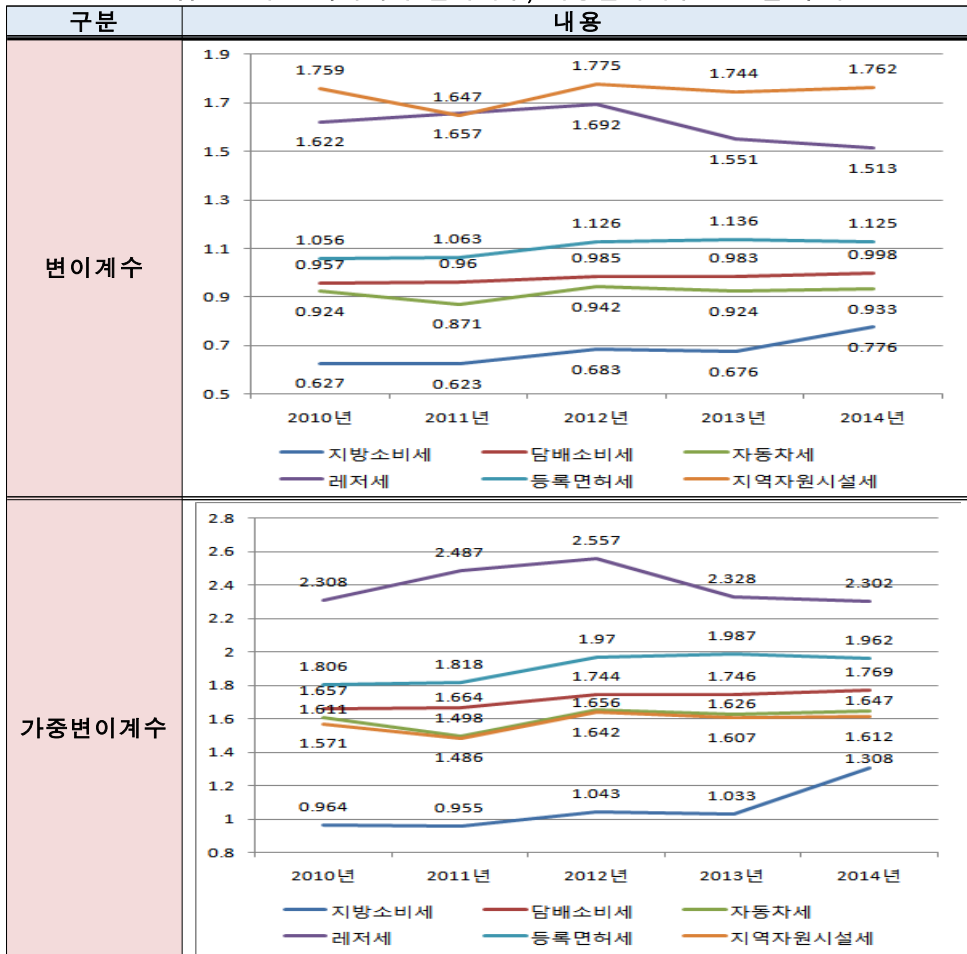
2. 소비과세 세목별 재정 형평성 비교

1) 총액 기준

(1) 변이계수

가) 형평성 측정

<그림 3> 각 소비과세의 변이계수, 가중변이계수 연도별 추이



<표 24> 지방세목별 변이계수, 가중변이계수 비교(5개년 평균)

구분	지방소비세	담배소비세	자동차세	레저세	등록면허세 (면허분)	지역자원 시설세
변이계수	0.677	0.977	0.919	1.607	1.101	1.737
가중 변이계수	1.061	1.716	1.608	2.396	1.919	1.584

지방소비세와 다른 소비과세의 변이계수와 가중변이계수를 비교하면, 지방소비세의 변이계수와 가중변이계수는 각각 0.677와 1.061으로 소비과세 중 가장 낮은 것으로 나타났다. 변이계수가 1을 넘지 않은 것이 지방소비세와 담배소비세, 자동차세로 기타 소비과세에 비해 지역 간의 재정 격차가 적게 나타났다.

가중변이계수의 경우 지역자원시설세(자원분)를 제외하면 모든 소비과세의 가중변이계수가 변이계수보다 높았다. 즉, 지역의 인구수가 소비과세의 지역별 분포에 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 반대로 지역자원시설세의 경우 인구가 지역의 세입 규모에 영향을 크게 미치지 않는 것으로 판단된다. 가중변이계수 중 레저세가 5개년 평균 2.396으로 가장 높아 지역 간 재정 형평성이 좋지 않은 것으로 나타났다.

한편, 변이계수 변동률을 살펴보면 지방소비세의 경우 2012년과 2014년 전년대비 변이계수가 상승했다. 2012년은 세종시가 생겨난 해이며, 2014년은 지방소비세의 배분 방식이 변화한 해이다. 특히 2014년은 해당 연도 소비과세 중 가장 변화가 심하게 나타났는데, 전년대비 14.79% 상승하여 재정 형평성이 크게 악화된 것으로 드러났다. 다른 소비과세의 경우 대체로 해마다 등락을 반복하고 있으며, 레저세는 2013년부터 변이계수가 감소하는 추세이다.

나) 통계적 유의성

소비과세들의 변이계수와 가중변이계수 차이에 대한 통계적 유의성을 검토하기 위해 Kruskal-Wallis 검정을 실시한 결과는 다음과 같다. 그 결과, 지방소비세는 변이계수와 가중변이계수 모두 유의확률이 0.000으로 $p < 0.05$ 를 만족하여 귀무가설을 기각하지 못한다. 즉, 소비과세들 간의 변이계수는 차이가 있다는 것이 통계적으로 유의미하다고 할 수 있다.

<표 25> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Kruskal-Wallis 검정

구분	지방세목	변이계수	가중변이계수
평균순위	지방소비세	3.00	3.00
	담배소비세	13.00	18.00
	자동차세	8.00	11.60
	레저세	23.40	28.00
	등록면허세	18.00	23.00
	지역자원시설세	27.60	9.40
검정통계량	카이제곱	27.995	27.575
	자유도	5	5
	근사유의확률	0.000	0.000

또한 소비과세들 간의 변이계수와 가중변이계수 중 어떠한 것이 차이가 있는지 사후검정을 하기 위해 순위변수를 이용한 Tukey HSD⁹⁾를 실시한 결과, 변이계수와 가중변이계수 모두 지방소비세는 5개 소비과세들과 유의확률이 0.05 미만으로 통계적으로 차이가 있다고 판단된다. 나아가 지역자원시설세와 자동차세 간의 가중변이계수(p -value=0.593)를 제외하면 소비과세들 간의 변이계수, 가중변이계수(5개년 평균) 차이가 존재한다는 것이 통계적으로 유의미하다.

9) 분산분석을 통해 귀무가설을 기각할 경우 어떤 집단끼리 차이가 있는지 사후 검정(post-hoc test)가 필요하며, Kruskal-Wallis 검정의 경우 사후검정의 방법으로 bonferroni 보정법과 순위변수를 이용한 Tukey HSD(Honestly Significant Difference) 등이 있다. 본 연구에서는 후자의 방법을 선택하며, 총액·1인당 기준 소비과세 간 변이계수와 엔트로피지수에 대해 사후검정한 결과는 부록에 첨부한다.

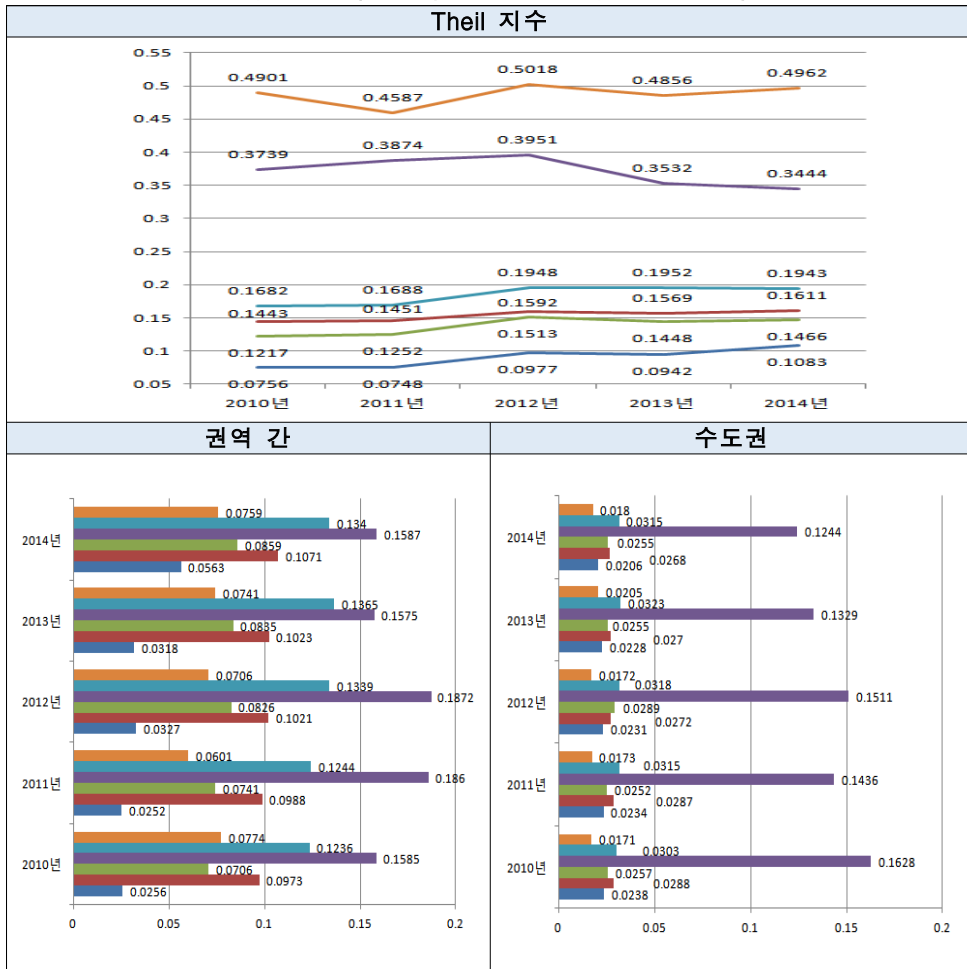
(2) 일반화된 엔트로피 지수

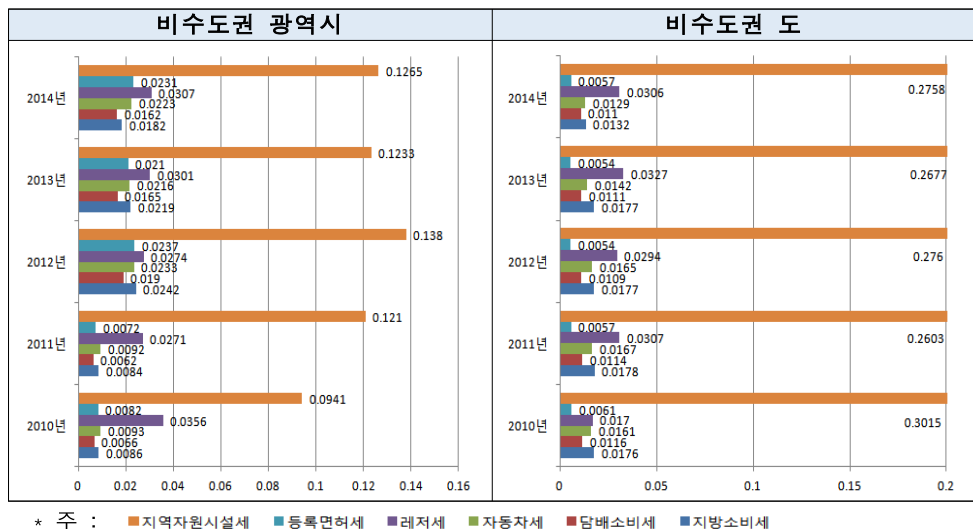
가) 형평성 측정

<표 26> 지방세목별 엔트로피지수 비교(5개년 평균)

구분	지방소비세	담배소비세	자동차세	레저세	등록면허세	지역자원 시설세
Theil 지수	0.0901	0.1533	0.1379	0.3708	0.1843	0.4865
권역간	0.0343	0.1015	0.0793	0.1696	0.1305	0.0716
수도권	0.0227	0.0277	0.0262	0.1429	0.0315	0.0180
광역시	0.0163	0.0129	0.0171	0.0302	0.0166	0.1206
도	0.0168	0.0112	0.0153	0.0281	0.0057	0.2763

<그림 4> 소비과세목별 엔트로피지수 연도별 추이





2010년부터 2014년까지 소비과세별로 엔트로피지수를 비교하면, 지방소비세는 평균적으로 0.0901 정도로 다른 소비과세에 비해 가장 낮은 수치를 나타낸다. 모든 연도에서 지방소비세의 엔트로피지수가 소비과세 중 가장 낮았으며, 지방소비세는 2011년과 2013년 전년대비 지수가 감소하였지만 대체로 상승하는 추세에 있다. 그에 비해 레저세는 평균 0.3708, 지역자원시설세(자원분)는 0.4841로 엔트로피지수가 높은 편이다.

수도권·비수도권 광역시·비수도권 도 권역 간 엔트로피지수 역시 지방소비세가 평균 0.0343으로 제일 낮은 수치를 보였고, 전체 엔트로피지수에 기여하는 비중 역시 지방소비세는 지역자원시설세(자원분)를 제외하면 낮은 편으로 나타났다. 지방소비세만을 놓고 보면, 2014년도에 권역 간 엔트로피지수가 전년대비 77% 상승하여 권역 간 재정 형평성이 크게 악화되고 있다고 볼 수 있다.

한편, 각 권역별 내에서 지방자치단체들 간의 엔트로피지수를 비교하면, 수도권 내에서 레저세의 엔트로피지수는 0.1430으로 다른 소비과세에 비해 상당히 높은 수치를 보인다. 반면 지방소비세는 0.0227로 등록면허세(면허분)를 제외하면 낮은 편에 속하며, 2010년 이후 매년 감소하는 추세를 보인다.

또한 비수도권 광역시 내에서는 다른 소비과세에 비하여 레저세가

0.0302로 높은 수치를 보인다. 지방소비세의 경우 0.0163으로 담배소비세, 등록면허세(면허분)을 제외하면 낮은 편에 속하며, 세종시가 생겨난 2012년 엔트로피지수가 전년대비 약 2.9배 상승하여 형평성이 악화되었다.

마지막으로 비수도권 도 내에서는 지방소비세가 담배소비세나 자동차세와 비슷한 수치를 보였으며, 소비과세 중에서는 등록면허세가 가장 낮게 나타났다. 또한 지방소비세의 해당 엔트로피지수는 매년 비슷한 수치를 보이다가 2014년에는 수도권과 반대로 오히려 전년대비 감소한 것이 특징이다.

요컨대, 지방소비세의 엔트로피지수는 다른 소비과세에 비해 낮은 수치를 보였고, 특히 권역 간 엔트로피지수가 다른 소비과세에 비해 낮게 나타났다. 나아가 그 수치가 전체 엔트로피지수에 기여하는 비중이 38%로 권역 내 엔트로피지수보다 높다는 점에서 권역별 가중치의 설정이 지역 간 재정 형평성에 기여하고 있다고 추측할 수 있다. 반면, 레저세나 지역자원시설세(자원분)는 다른 소비과세에 비해 엔트로피지수가 높아 지역 간에 불균등하게 분포되어 있다고 볼 수 있다. 나아가 레저세는 권역 간 징수 금액의 불균등이, 지역자원시설세(자원분)는 비수도권 도 지역 내의 징수 금액의 불균등이 재정 형평성을 악화시키는 요인으로 작용한다.

나) 통계적 유의성

<표 27> 일반화된 엔트로피지수에 대한 Kruskal-Wallis 검정

구분	지방세목	Theil 지수	권역 간	수도권	광역시	도
평균순위	지방소비세	3.00	3.00	8.00	11.40	18.00
	담배소비세	12.00	18.00	17.00	6.80	8.00
	자동차세	9.00	11.80	14.00	12.60	13.80
	레저세	23.00	28.00	28.00	23.00	22.20
	등록면허세	18.00	23.00	23.00	11.20	3.00
	지역자원시설세	28.00	9.20	3.00	28.00	28.00
검정통계량	카이제곱	27.710	27.650	27.722	21.413	27.294
	자유도	5	5	5	5	5
	근사유의확률	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000

소비과세들의 일반화된 엔트로피지수 차이에 대한 통계적 유의성을 검토하기 위해 Kruskal-Wallis 검정을 실시한 결과, Theil 지수·권역 간 지수·권역 내 지수(수도권, 광역시, 도) 모두 p-value가 0.05 미만으로 통계적 유의성을 충족한다.

또한 어떤 지역들에서 소비과세들 간의 엔트로피지수가 차이가 있는지 사후검정을 한 결과, 지방소비세와 다른 소비과세들 간의 Theil 지수와 권역 간 지수는 p-value가 0.05 미만으로 통계적으로 유의미한 차이가 발생하였다. 하지만 수도권 지역은 레저세, 광역시와 도는 지역자원시설세를 제외하면 지방소비세와 소비과세들 간에 차이가 없다는 결론이 도출된다.

2) 1인당 기준

(1) 변이계수

가) 형평성 측정

<표 28> 1인당 지방세목별 변이계수, 가중변이계수 비교(5개년 평균)

구분	지방소비세	담배소비세	자동차세	레저세	등록면허세 (면허분)	지역자원 시설세
변이계수	0.276	0.107	0.123	1.567	0.195	1.767
가중 변이계수	0.326	0.083	0.137	1.267	0.216	1.595

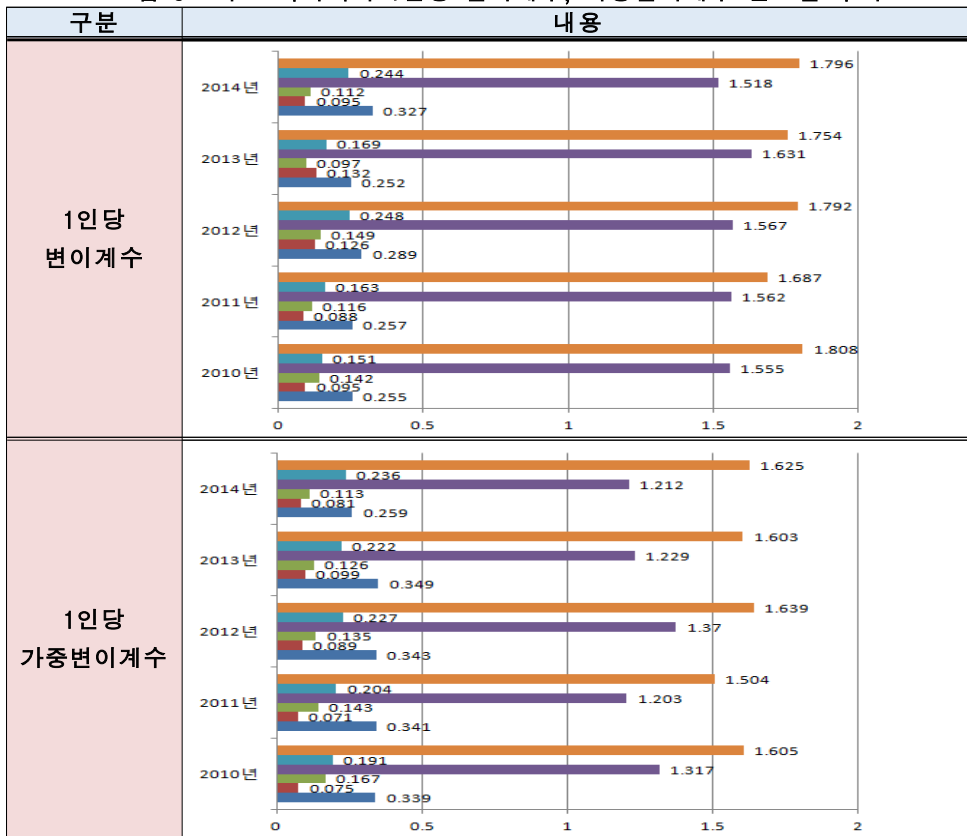
1인당 지방소비세와 다른 소비과세의 변이계수를 비교하면, 총액 기준으로 비교했을 때의 결과와 차이가 발생한다. 지방소비세는 5개년 평균 0.276으로 담배소비세와 자동차세, 등록면허세(면허분)에 비해서는 높은 반면 레저세, 지역자원시설세(자원분) 보다는 낮은 것으로 나타났다. 즉, 인구를 통제했을 경우 지방소비세는 지역 간 재정 형평성을 상대적으로 악화시키는 것으로 나타난다.

또한 가중변이계수를 살펴보면 지방소비세는 5개년 평균 0.326으로 담배소비세와 자동차세, 등록면허세(면허분)에 비해서는 높은 수치를 나

타냈다. 가중변이계수와 변이계수를 비교할 때 담배소비세와 레저세, 지역자원시설세(자원분)은 가중변이계수가 변이계수보다 낮았으며, 다른 소비과세의 경우 변이계수보다 높은 수치를 보였다. 특히, 가중변이계수가 변이계수보다 높은 수치를 보인 세목들 중 지방소비세가 가장 크게 상승하였는데, 약 18% 정도 증가하였다. 이러한 결과들을 볼 때, 1인당 지방소비세의 가중변이계수는 총액 기준과 비교할 때 변이계수와 마찬가지로 지역 간 재정 형평성이 악화되는 것으로 나타난다.

한편, 변이계수의 변동률을 살펴보면, 1인당 지방소비세는 총액 기준과 마찬가지로 2012년과 2014년 변이계수가 전년대비 상승했다. 특히, 2014년 변이계수가 전년대비 29.76% 상승하여 재정 형평성이 악화되는 것으로 나타났다.

<그림 5> 각 소비과세의 1인당 변이계수, 가중변이계수 연도별 추이



* 주 : — 지방소비세 — 담배소비세 — 자동차세 — 레저세 — 등록면허세 — 지역자원시설세

나) 통계적 유의성

<표 29> 1인당 변이계수, 가중변이계수에 대한 Kruskal-Wallis 검정

구분	지방세목	변이계수	가중변이계수
평균순위	지방소비세	18.00	18.00
	담배소비세	4.20	3.00
	자동차세	6.80	8.00
	레저세	23.00	23.00
	등록면허세	13.00	13.00
	지역자원시설세	28.00	28.00
검정통계량	카이제곱	27.644	28.226
	자유도	5	5
	근사유의확률	0.000	0.000

1인당 소비과세들의 변이계수와 가중변이계수 차이에 대한 통계적 유의성을 검토하기 위해 Kruskal-Wallis 검정을 실시한 결과, 1인당 지방소비세의 변이계수와 가중변이계수 모두 유의확률이 0.000으로 $p < 0.05$ 를 만족하여 귀무가설을 기각하지 못한다. 즉, 1인당 소비과세들 간의 변이계수가 차이가 있다는 것이 통계적으로 유의미하다고 할 수 있다.

사후검정을 통해 어떤 소비과세들 간의 변이계수와 가중변이계수가 차이가 있는지 살펴보면, 지방소비세는 다른 어떤 소비과세와도 차이가 있다는 것이 통계적으로 유의미하다. 한편, 지방소비세를 제외하고 다른 소비과세들 간의 변이계수와 가중변이계수는 통계적으로 유의한 결과도 출되었지만, 담배소비세와 자동차세 간($p\text{-value}=0.982$) · 등록면허세와 자동차세 간($p\text{-value}=0.053$) 변이계수는 차이가 없다는 귀무가설을 기각하지 못한다. 마찬가지로 가중변이계수의 경우에도 담배소비세와 자동차세 간($p\text{-value}=0.355$), 등록면허세와 자동차세 간($p\text{-value}=0.062$) 차이는 없는 것으로 드러났다.

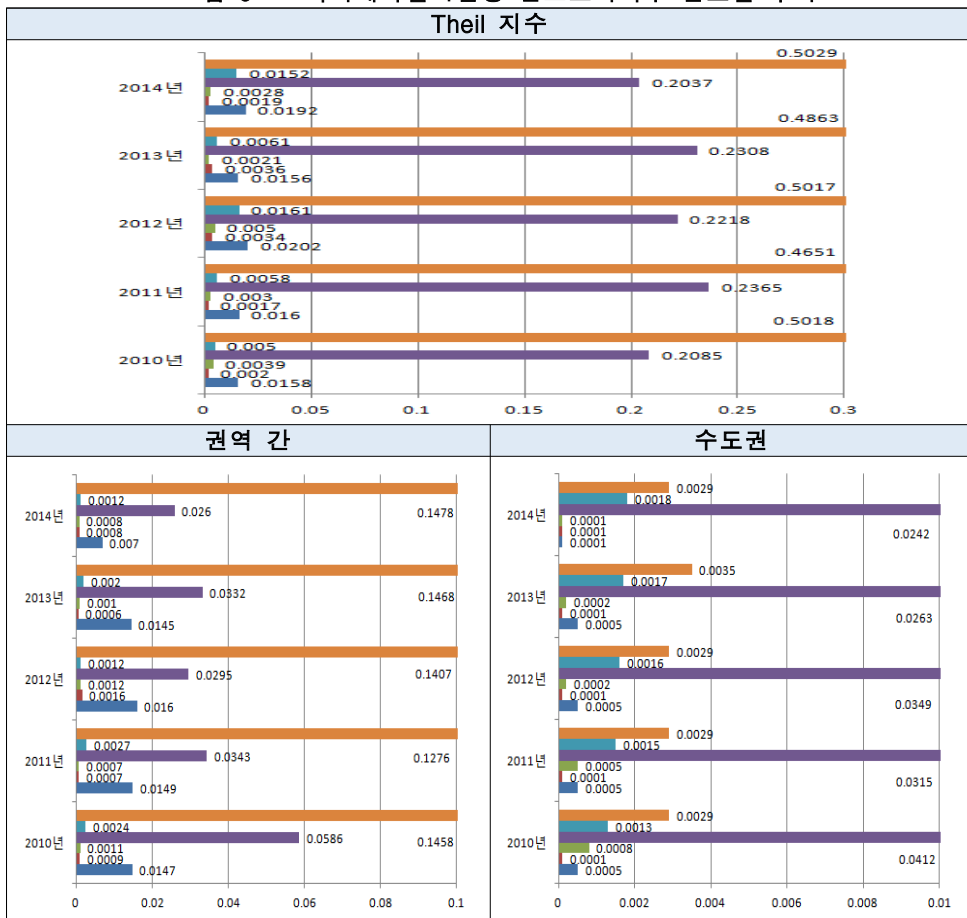
(2) 일반화된 엔트로피지수

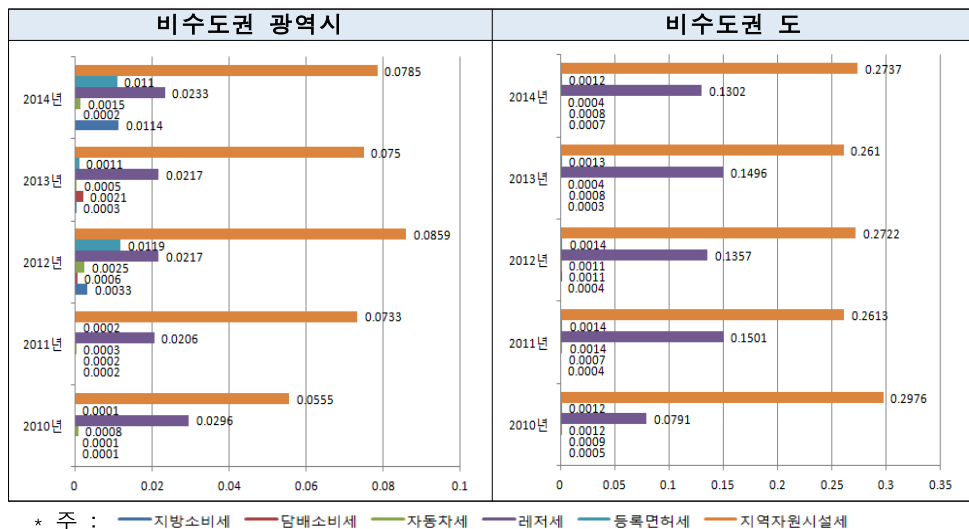
가) 형평성 측정

<표 30> 1인당 지방세목별 엔트로피지수 비교(5개년 평균)

구분	지방소비세	담배소비세	자동차세	레저세	등록면허세	지역자원 시설세
Theil 지수	0.0174	0.0025	0.0034	0.2202	0.0097	0.4916
권역간	0.0134	0.0009	0.0010	0.0363	0.0019	0.1417
수도권	0.0004	0.0001	0.0004	0.0316	0.0016	0.0030
광역시	0.0031	0.0006	0.0011	0.0234	0.0049	0.0736
도	0.0005	0.0009	0.0009	0.1289	0.0013	0.2733

<그림 6> 소비과세목별 1인당 엔트로피지수 연도별 추이





2010년부터 2014년까지 소비과세들 간의 1인당 엔트로피지수를 비교하면, 지방소비세는 지역 간에 징수액의 편차가 큰 레저세나 지역자원시설세(자원분)를 제외하면 0.0174로 높은 편에 속해 인구수로 나누기 전과 비교하여 재정 형평성이 좋지 않은 것으로 나타났다. 연도별 추이를 살펴보면 2010년과 비교하여 2014년 엔트로피지수는 약 21.5% 상승하였으며, 특히, 2012년 전년대비 약 26.3% 수치가 상승하였다.

다음으로 권역 간 엔트로피지수를 살펴보면, Theil 지수와 마찬가지로 레저세·지역자원시설세를 제외하면 소비과세들 중에 상대적으로 수치가 높게 나왔다. 특히, 지방소비세는 권역 간 지수가 전체 엔트로피지수에 기여하는 비중이 77.3%를 차지하여 상대적으로 재정 형평성이 악화되는데 권역 간 징수금액의 불균등이 크게 기여하고 있다고 볼 수 있다. 단, 2014년 지방소비세 배분방식이 변화하면서 권역 간 지수가 전년대비 약 52% 감소하였다. 이는 전체 Theil 지수와 다른 결과라는 점에서 배분방식의 변화가 권역 간 재정 격차를 줄이는데 긍정적인 영향을 주었는지 향후 추가적인 검토가 필요하다고 판단된다.

반면, 다른 소비과세에 비해 권역 내 지방자치단체들 간의 엔트로피지수는 낮은 편에 속한다. 수도권의 엔트로피지수가 0.0004로 담배소비세를 제외하면 가장 낮은 수치를 보이며, 비수도권 도의 엔트로피지수

는 0.0005로 제일 낮다.

요컨대, 각 소비과세의 지역별 징수금액을 해당 지역의 인구수로 나누어 비교하면, 권역별 가중치를 설정한 지방소비세가 오히려 수도권과 비수도권 광역시·비수도권 도 지역 간의 재정 형평성을 악화시키는 결과를 낳는다는 것을 추측할 수 있다. 다시 말해 총액 기준에서 낮은 엔트로피 지수가 도출되는데 기여했던 권역 간 엔트로피지수는 인구수로 나누었을 때는 오히려 재정 형평성을 악화시키는 주요 요인으로 작용한 것이다.

나) 통계적 유의성

<표 31> 1인당 일반화된 엔트로피지수에 대한 Kruskal-Wallis 검정

구분	지방세목	Theil 지수	권역 간	수도권	광역시	도
평균순위	지방소비세	17.40	18.00	10.40	10.40	4.20
	담배소비세	4.20	5.20	4.00	7.80	11.70
	자동차세	6.90	6.40	9.60	12.10	10.10
	레저세	23.00	23.00	28.00	23.00	23.00
	등록면허세	13.50	12.40	18.00	11.70	16.00
	지역자원시설세	28.00	28.00	23.00	28.00	28.00
검정통계량	카이제곱	27.216	26.956	27.093	20.965	24.888
	자유도	5	5	5	5	5
	근사유의확률	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000

1인당 소비과세들의 일반화된 엔트로피지수 차이에 대한 통계적 유의성을 검토하기 위해 Kruskal-Wallis 검정을 실시한 결과, Theil 지수·권역 간 지수·권역 내 지수(수도권, 광역시, 도) 모두 p-value가 0.05 미만으로 통계적 유의성을 충족한다.

또한 어떤 지역들에서 지방소비세와 다른 소비과세들 간의 엔트로피지수가 차이가 있는지 사후검정을 한 결과, 우선 17개 광역자치단체들 간에는 등록면허세(p-value=0.144)를 제외하면 다른 소비과세들과 차이가 있다는 결론이 도출된다. 그리고 권역 간에는 레저세를 제외하고 다른 소비과세들과 차이가 있다는 것이 통계적으로 뒷받침되었다. 수도권 지역과 도 지역에서 지방소비세는 자동차세를 제외하고 다른 소비과세들과 차이가 있었으며, 광역시는 레저세와 지역자원시설세와 차이가 있었다.

제 2 절 지방소비세 배분방식에 따른 재정 형평성 비교

1. 권역별 가중치 유무에 따른 지역 간 재정 형평성

1) 지역별 지방소비세 징수금액 비교

<표 32> 가중치 유무에 따른 시·도별 지방소비세 규모(2010~2014)

(단위 : 억원)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	적용	미적용	적용	미적용	적용	미적용	적용	미적용	적용	미적용
서울	4,277	7,241	4,649	7,881	4,697	7,982	4,804	8,177	9,776	13,289
부산	2,180	1,846	2,381	2,019	2,449	2,080	2,542	2,164	4,767	4,373
대구	1,444	1,223	1,595	1,352	1,634	1,389	1,693	1,441	3,335	3,074
인천	795	1,345	887	1,505	909	1,544	942	1,604	2,766	3,466
광주	865	733	951	806	977	830	1,016	865	1,921	1,763
대전	957	810	1,054	893	1,077	915	1,116	950	1,993	1,819
울산	724	612	799	677	816	693	836	712	1,630	1,500
세종	-	-	-	-	39	30	100	61	472	428
경기	3,726	6,308	4,153	7,045	4,268	7,251	4,419	7,526	10,330	13,592
강원	1,192	673	1,318	745	1,357	768	1,405	798	2,128	1,494
충북	1,154	651	1,280	724	1,316	743	1,368	777	2,168	1,549
충남	1,588	896	1,777	1,005	1,788	1,007	1,808	1,023	2,876	2,057
전북	1,346	760	1,502	849	1,548	877	1,612	915	2,399	1,667
전남	1,295	731	1,446	818	1,494	846	1,551	881	2,273	1,572
경북	2,049	1,156	2,259	1,277	2,315	1,311	2,407	1,367	3,648	2,562
경남	2,732	1,542	3,040	1,719	3,122	1,769	3,247	1,843	4,896	3,419
제주	465	262	515	291	529	300	553	314	979	727
전국	26,789	26,789	29,606	29,606	30,335	30,335	31,419	31,419	58,357	58,357

* 자료 : 지방세통계연감(2010~2014) 및 행정자치부 내부자료

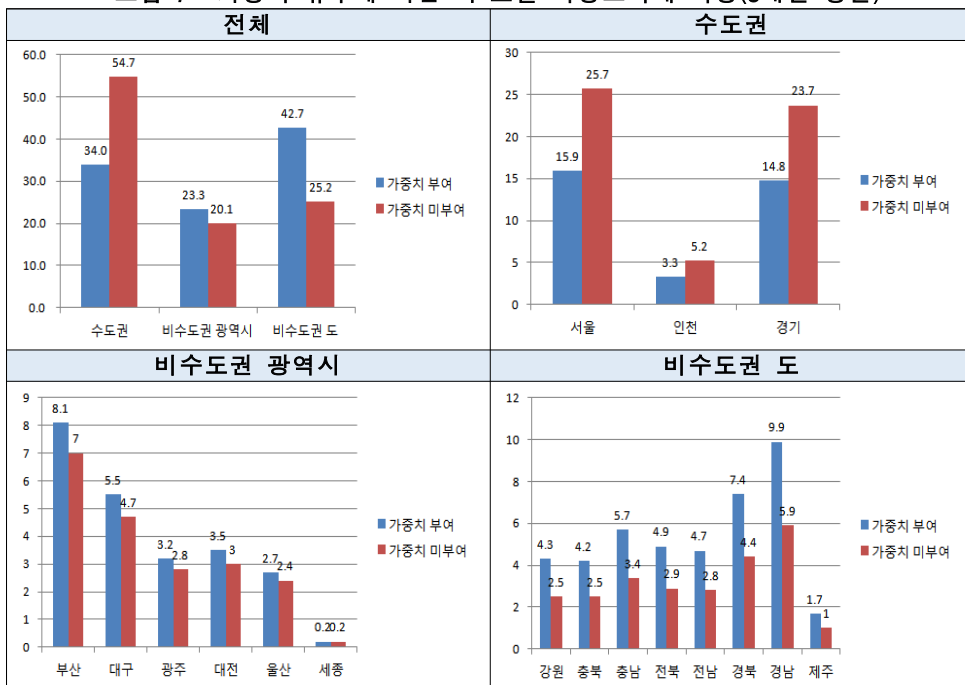
권역별 가중치를 적용한 지역별 지방소비세 규모를 가중치를 적용하지 않았을 때와 비교하면, 수도권에 속해있는 세 지역(서울·인천·경기)은 가중치를 적용하지 않을 경우 배분받는 금액이 크게 늘어난다. 수도권은 2011년부터 2013년까지 가중치를 부여하지 않는 것이 가중치를 부여하는 것보다 매년 약 70% 높았으나, 2014년의 경우 오히려 25~36% 수준으로 증가율이 감소하였다. 하지만 5개년 평균을 기준으로

할 때 가중치를 적용한 금액보다 가중치를 적용하지 않은 금액이 61~63% 정도 높았다.

반면, 비수도권 광역시의 경우 가중치를 적용하지 않을 때 배분받는 금액이 감소하였다. 2011년부터 2013년까지 매년 약 15% 감소하였으나, 2014년의 경우 10% 정도로 감소율이 줄어든다. 그 결과 5개년 평균을 기준으로 가중치를 적용한 금액보다 가중치를 적용하지 않은 금액이 약 14~24% 감소한다.

마지막으로 비수도권 도 지역은 비수도권 광역시와 마찬가지로 가중치를 적용하지 않았을 때 배분받는 금액이 감소한다. 2011년부터 2013년까지 매년 약 43% 감소하였으나, 2014년의 경우 26~31% 정도로 감소율이 줄어든다. 결국 5개년 평균을 기준으로 가중치를 적용한 금액보다 가중치를 적용하지 않은 금액이 약 41~42% 감소한다.

<그림 7> 가중치 유무에 따른 시·도별 지방소비세 비중(5개년 평균)



한편, 가중치 유무에 따라 시·도별 지방소비세가 전국에서 차지하는 비중을 보면, 수도권은 가중치를 부여하지 않았을 때 비중이 54.7%로 약 60.9% 증가하는 반면, 비수도권 광역시와 도는 비중이 감소한다. 특히, 비수도권 도 지역은 가중치를 적용하지 않았을 때 25.2%로 가중치를 부여할 때와 비교하여 약 41% 비중이 감소한다.

권역별로 살펴보면, 수도권 지역은 인천시에 비해 서울과 경기도의 비중이 가중치를 적용하지 않았을 때 크게 상승하였다. 또한 비수도권 지역의 경우 세종시를 제외하고 모든 광역자치단체에서 가중치를 적용하지 않았을 때 비중이 감소하였는데, 대체적으로 도 지역이 큰 폭으로 감소하였다.

이를 종합해보면, 권역별 가중치를 설정했을 때 그렇지 않을 경우와 비교하여 수도권이 전국에서 차지하는 비율이 낮아지며, 반대로 비수도권 도 지역의 비중이 높아진다는 것을 알 수 있다. 특히, 권역별 가중치는 지방소비세수를 많이 받는 서울과 경기도의 비중을 감소시키는데 기여한다고 볼 수 있다.

<표 33> 가중치 유무에 따른 권역별 지방소비세 규모 비교

구분	수도권	광역시	도
금액	가중치 0 < 가중치 x	가중치 0 > 가중치 x	가중치 0 > 가중치 x
비중	가중치 0 < 가중치 x	가중치 0 > 가중치 x	가중치 0 > 가중치 x

2) 재정 형평성 비교

(1) 총액기준

가) 변이계수

(가) 형평성 측정

권역별 가중치를 설정하는 경우와 설정하지 않을 경우 지역 간 재정 형평성이 어떻게 변화하는지 살펴보면, 변이계수는 5개년 평균을 기준으로 가중치를 적용하지 않을 때 1.159로 적용할 때보다 약 71.2% 상승

하여 지역 간 재정 형평성이 악화된다. 또한 가중변이계수 역시 가중치를 부여하지 않을 때 2.070으로 가중치를 부여했을 때인 1.061보다 거의 2배 정도 증가하는 것으로 나타나 가중치를 부여하지 않을 때 지역 간 재정 형평성이 악화되는 것으로 드러났다.

한편, 변이계수 변동률을 살펴보면, 권역별 가중치를 설정했을 때 2012년과 2014년 전년대비 각각 9.6%, 14.8% 증가한 것으로 나타났다. 반면, 가중치를 부여하지 않을 때는 2013년을 제외하면 전년대비 변이계수가 감소한 것으로 나타나 앞의 결과와 차이가 존재한다. 특히, 2014년은 가중치를 적용했을 때 가장 큰 증가율을 보인 반면, 가중치를 적용하지 않을 때 전년대비 가장 크게 감소한 것으로 나타나 상반된 결과가 도출되었다.

<표 34> 가중치 유무에 따른 지방소비세 변이계수 비교

(단위 : 억원, %)

구분		평균	표준편차	변이계수	가중변이계수	변이계수 변동률
가중치 부여	2010	1,674	1,049	0.627	0.964	-
	2011	1,850	1,152	0.623	0.955	-0.64
	2012	1,784	1,218	0.683	1.043	9.63
	2013	1,848	1,249	0.676	1.033	-1.02
	2014	3,433	2,664	0.776	1.308	14.79
	5개년 평균			0.677	1.061	
가중치 미부여	2010	1,674	1,972	1.178	2.036	-
	2011	1,850	2,177	1.171	2.025	-0.59
	2012	1,784	2,187	1.126	2.175	-3.84
	2013	1,848	2,252	1.219	2.162	8.26
	2014	3,433	6,707	1.102	1.954	-9.60
	5개년 평균			1.159	2.070	

(나) 통계적 유의성

지방소비세 총액의 변이계수와 가중변이계수에 대해 월콕슨 부호서열 검정을 한 결과, 2010년부터 2014년까지 모든 연도에서 지방소비세 배분방식 과정에서 가중치를 적용할 때보다 적용하지 않을 때 수치가 높아 양의 부호를 보였다. 즉, 가중치를 적용하는 것이 재정 형평성에 긍

정적인 영향을 미친다. p-value 역시 변이계수와 가중변이계수 모두 0.043으로 0.05보다 작기 때문에 통계적으로 유의미하여 위의 결과를 뒷받침한다.

<표 35> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정통계량	
			N	평균순위	순위합		
가중치X- 가중치O	변이계수	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	가중 변이계수	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00		
		등순위	0 ^c			근사유의확률	0.043

* a. 가중치 X < 가중치 O

b. 가중치 X > 가중치 O

c. 가중치 X = 가중치 O

* d. 음의 순위를 기준으로

나) 일반화된 엔트로피지수

(가) 형평성 측정

<표 36> 가중치 유무에 따른 지방소비세 엔트로피지수 비교

(단위 : 억원)

구분		Theil 지수	권역 간	수도권	비수도권 광역시	비수도권 도
가중치 부여	2010	0.0756	0.0256	0.0238	0.0086	0.0176
	2011	0.0748	0.0252	0.0234	0.0084	0.0178
	2012	0.0977	0.0327	0.0231	0.0242	0.0177
	2013	0.0942	0.0318	0.0228	0.0219	0.0177
	2014	0.1083	0.0563	0.0206	0.0182	0.0132
	평균	0.0901	0.0343	0.0227	0.0163	0.0168
가중치 미부여	2010	0.2047	0.1471	0.0403	0.0073	0.0100
	2011	0.2030	0.1463	0.0396	0.0071	0.0100
	2012	0.2247	0.1558	0.0392	0.0197	0.0100
	2013	0.2226	0.1542	0.0387	0.0196	0.0101
	2014	0.2206	0.1529	0.0382	0.0194	0.0101
	평균	0.2151	0.1513	0.0392	0.0146	0.0100

가중치를 부여할 때와 그렇지 않을 때 엔트로피지수를 비교하면, 가중치를 부여하는 것이 5개년 평균을 기준으로 엔트로피지수가 0.0901로

약 58% 정도 더 낮았다. 즉, 권역별 가중치를 설정하는 것이 재정 형평성을 더욱 향상시키는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 가중치를 부여할 때 권역 간 엔트로피지수는 가중치를 적용하지 않았을 때 0.1513에서 가중치를 적용할 때 0.0343으로 약 77% 감소한다.

한편, 각 권역별 내에서는 수도권 내에서는 가중치를 적용할 때 수치가 더 낮게 나타나 재정 형평성이 개선되는 효과를 보인다. 반면, 비수도권 광역시, 비수도권 도 지역 내 지방자치단체들의 지방소비세 엔트로피지수는 가중치를 부여할 때 오히려 소폭 증가하여 가중치를 적용하는 것이 오히려 재정 형평성에 부정적인 영향을 미친다. 단, 2014년의 경우 비수도권 광역시의 엔트로피지수는 가중치를 적용했을 때 낮아진다는 점이 다른 연도와 비교하면 차이가 있다.

요컨대, 가중치를 부여하는 것이 전체 17개 광역자치단체 간의 재정 격차를 완화하는데 긍정적이었으며, 특히 권역 간 재정 형평성의 개선이 전체 지역 간 재정 격차를 완화하는데 크게 기여하였다. 다만, 각 권역 내 광역자치단체들 간의 재정 격차의 경우 수도권을 제외하고 비수도권 광역시, 비수도권 도 지역은 오히려 확대되어 가중치의 설정이 재정 형평성에 부정적인 영향을 낳은 것으로 드러났다.

(나) 통계적 유의성

지방소비세 총액의 엔트로피지수에 대해 윌콕슨 부호서열검정을 한 결과, Theil 지수, 권역 간 지수, 수도권 지수 모두 가중치를 적용할 때보다 가중치를 적용하지 않을 때 높은 수치가 도출되었다. 이러한 결과는 5개년도 모두 동일하였으며, p-value가 세 지수 모두 0.043으로 0.05보다 작기 때문에 통계적으로 유의미하다.

반면, 비수도권 광역시와 비수도권 도 지역의 경우 가중치를 적용한 것이 오히려 수치가 높았다. 즉, 가중치를 부여하는 것이 이들 지역 내 지방자치단체들의 재정 형평성에는 악영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 단, 비수도권 도 지역은 p-value가 0.042로 통계적으로 유의미한 결

론이 도출되는 반면, 비수도권 광역시의 p-value가 0.078로 0.05를 초과하였다. 따라서 비수도권 광역시 내 광역자치단체들 간의 재정 격차는 가중치 유무에 상관없이 동일하다는 결론이 도출된다.

<표 37> 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정 통계량	
			N	평균순위	순위 합		
가중치X- 가중치O	Theil	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	- 2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	권역 간	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	- 2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	수도권	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	- 2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	비수도권 광역시	음의 순위	4 ^a	3.50	14.00	z	- 1.761 ^e
		양의 순위	1 ^b	1.00	1.00	근사유의확률	0.078
		등순위	0 ^c				
	비수도권 도	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	- 2.032 ^e
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	0.042
		등순위	0 ^c				

* a. 가중치 X < 가중치 O b. 가중치 X > 가중치 O c. 가중치 X = 가중치 O

* d. 음의 순위를 기준으로 e. 양의 순위를 기준으로

(2) 1인당 기준

가) 변이계수

(가) 형평성 측정

1인당 지방소비세를 기준으로 살펴보면, 가중치를 부여하지 않을 때 변이계수와 가중변이계수 모두 더 낮아지는 것으로 나타났다. 변이계수는 2010년부터 2014년까지 가중치를 적용했을 때 평균 0.276에서 가중치를 적용하지 않을 경우 0.148로 약 46% 감소한다. 또한 가중변이계수

는 가중치를 적용했을 때 평균 0.326에서 가중치를 적용하지 않을 경우 0.217로 약 34% 감소한다. 즉, 가중치를 부여하는 것이 오히려 재정 형평성을 더 악화시킨다는 결론이 도출된다.

또한 지방소비세 규모가 부가가치세의 5%에서 11%로 늘어난 2014년의 경우 2013년보다 변이계수가 전년대비 약 29.76% 상승하여 재정 형평성이 전년대비 크게 악화된다. 반면, 가중치를 부여하지 않았을 때는 변이계수가 2014년 전년대비 약 0.08% 상승하는데 그치며, 가중치를 부여할 때와 비교하여 연도별로 수치가 거의 변화하지 않는다.

<표 38> 가중치 유무에 따른 1인당 지방소비세 변이계수 비교

(단위 : 원)

구분		평균	표준편차	변이계수	가중변이계수	변이계수 변동률
가중치 부여	2010	63,560	16,225	0.255	0.339	-
	2011	70,006	17,963	0.257	0.341	0.78
	2012	69,539	20,091	0.289	0.343	12.45
	2013	74,421	18,760	0.252	0.349	-12.81
	2014	138,322	45,174	0.327	0.259	29.76
	5개년 평균			0.276	0.326	
가중치 미부여	2010	48,458	7,391	0.153	0.223	-
	2011	53,405	7,908	0.148	0.217	-0.03
	2012	54,160	7,886	0.146	0.218	-0.01
	2013	56,120	7,904	0.141	0.211	-0.03
	2014	103,257	15,817	0.153	0.215	0.08
	5개년 평균			0.148	0.217	

(나) 통계적 유의성

1인당 지방소비세의 변이계수와 가중변이계수에 대해 윌콕슨 부호서열검정을 한 결과는 다음과 같다. 2010년부터 2014년까지 모든 연도에서 지방소비세 배분방식 과정에서 가중치를 적용하지 않을 때보다 적용할 때 수치가 높아 음의 부호를 보였다. 즉, 총액 기준과 반대로 가중치를 적용하는 것이 재정 형평성에 부정적인 영향을 미친다. 그리고 p-value는 변이계수와 가중변이계수 모두 0.043으로 0.05보다 작기 때문에 통계적으로 유의미하다.

<표 39> 1인당 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정통계량	
			N	평균순위	순위합		
가중치O- 가중치X	1인당 변이계수	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사 유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	1인당 가중 변이계수	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00		
		등순위	0 ^c			근사 유의확률	0.043

* a. 가중치 X < 가중치 O b. 가중치 X > 가중치 O c. 가중치 X = 가중치 O

* d. 양의 순위를 기준으로

나) 일반화된 엔트로피지수

(가) 형평성 측정

<표 40> 가중치 유무에 따른 1인당 지방소비세 엔트로피지수 비교
(단위 : 원)

구분		Theil 지수	권역 간	수도권	비수도권 광역시	비수도권 도
가중치 부여	2010	0.0158	0.0147	0.0005	0.0001	0.0005
	2011	0.0160	0.0149	0.0005	0.0002	0.0004
	2012	0.0202	0.0160	0.0005	0.0033	0.0004
	2013	0.0156	0.0145	0.0005	0.0003	0.0003
	2014	0.0192	0.0070	0.0001	0.0114	0.0007
	평균	0.0174	0.0134	0.0004	0.0031	0.0005
가중치 미부여	2010	0.0048	0.0031	0.0012	0.0001	0.0004
	2011	0.0045	0.0029	0.0012	0.0001	0.0003
	2012	0.0044	0.0024	0.0011	0.0006	0.0003
	2013	0.0042	0.0023	0.0011	0.0005	0.0003
	2014	0.0048	0.0022	0.0011	0.0013	0.0002
	평균	0.0045	0.0026	0.0011	0.0005	0.0003

가중치를 부여할 때와 그렇지 않을 때 1인당 엔트로피지수를 비교하면, 가중치를 부여하는 것이 5개년 평균을 기준으로 0.0174로 가중치를 부여하지 않을 때에 비하여 약 3.9배 수치가 더 높았다. 즉, 총액 기준과 반대로 권역별 가중치를 설정하는 것이 재정 형평성을 오히려 악화시키는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 가중치를 부여할 때 권역 간 1인당 엔트로피지수는 0.0134로 가중치를 부여하지 않았을 때의 0.0026보다 5배 정도 증가하였다. 각 권역별 내에서는 수도권은 가중치를 적용할 때 1인당 엔트로피지수가 약 64% 정도 감소하지만, 비수도권 광역시 및 도 지역의 1인당 엔트로피지수는 가중치를 부여할 때 크게 증가한다. 특히, 지방소비세 규모가 부가가치세의 11%로 늘어난 2014년 비수도권 광역시의 1인당 지방소비세 엔트로피지수가 가중치를 적용하지 않았을 때 0.0013에서 가중치를 적용했을 때 0.0114로 약 8.8배 상승한 것이 특징이다.

요컨대, 1인당 지방소비세에 대한 엔트로피지수는 가중치를 부여할 때 수도권을 제외하면 더 높은 수치를 보여 지역 간 재정 격차를 완화하려는 본래의 의도를 달성하지 못하지 못한 것으로 판단된다.

(나) 통계적 유의성

<표 41> 1인당 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정통계량	
			N	평균순위	순위합		
가중치X- 가중치O	Theil	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	권역 간	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	수도권	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.041 ^e
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.041
		등순위	0 ^c				
	비수도권 광역시	음의 순위	3 ^a	2.67	8.00	z	-1.095 ^d
		양의 순위	1 ^b	2.00	2.00	근사유의확률	0.273
		등순위	1 ^c				
	비수도권 도	음의 순위	4 ^a	2.50	10.00	z	-1.890 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	0.059
		등순위	1 ^c				

* a. 가중치 X < 가중치 O b. 가중치 X > 가중치 O c. 가중치 X = 가중치 O

* d. 양의 순위를 기준으로 e. 음의 순위를 기준으로

1인당 지방소비세 엔트로피지수에 대해 월콕슨 부호서열검정을 한 결과, 수도권을 제외하고 가중치를 적용하지 않을 때 보다 가중치를 적용할 때 높은 수치가 도출되었다. 하지만 p-value를 살펴본 결과, Theil 지수, 권역 간 지수, 수도권 지수는 0.05 미만으로 통계적으로 유의미하지만, 비수도권 광역시와 비수도권 도는 각각 0.273과 0.059로 영가설을 기각하지 못한다. 즉, 비수도권 광역시와 비수도권 도 지역에서 권역별 가중치가 지역 간 재정 격차에 부정적인 영향을 준다는 앞의 결과는 기각된다.

2. 2014년부터 변경된 지방소비세 배분방식의 재정 형평성

1) 지방소비세 배분방식의 비교

<표 42> 지방소비세 배분방식에 따른 시·도별 지방소비세 규모(2010~2014년)
(단위 : 억원)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	이원화	일원화	이원화	일원화	이원화	일원화	이원화	일원화	이원화	일원화
서울	8,326	6,528	9,124	7,139	9,283	7,262	9,553	7,464	9,776	7,673
부산	3,971	4,171	4,366	4,591	4,482	4,724	4,619	4,869	4,767	5,022
대구	2,733	2,877	2,874	3,019	3,125	3,302	3,237	3,422	3,335	3,525
인천	2,278	1,620	2,529	1,801	2,597	1,853	2,696	1,924	2,766	1,987
광주	1,584	1,665	1,755	1,846	1,793	1,891	1,855	1,956	1,921	2,024
대전	1,629	1,704	1,808	1,894	1,858	1,950	1,920	2,016	1,993	2,092
울산	1,364	1,435	1,506	1,586	1,540	1,626	1,585	1,675	1,630	1,721
세종	-	-	-	-	340	375	448	490	472	516
경기	8,554	6,411	9,494	7,126	9,739	7,328	10,093	7,598	10,330	7,825
강원	1,746	2,116	1,932	2,343	1,996	2,429	2,062	2,509	2,128	2,579
충북	1,790	2,215	1,988	2,461	2,028	2,512	2,103	2,603	2,168	2,670
충남	2,682	3,412	2,987	3,797	2,752	3,405	2,800	3,475	2,876	3,552
전북	1,964	2,377	2,182	2,638	2,242	2,713	2,324	2,809	2,399	2,880
전남	1,869	2,252	2,076	2,497	2,141	2,579	2,211	2,660	2,273	2,717
경북	3,023	3,674	3,331	4,048	3,419	4,169	3,544	4,318	3,648	4,421
경남	3,982	4,817	4,417	5,339	4,541	5,504	4,714	5,712	4,896	5,902
제주	795	1,016	879	1,123	903	1,157	940	1,203	979	1,249
전국	48,290	48,290	53,248	53,248	54,779	54,779	56,704	56,704	58,357	58,357

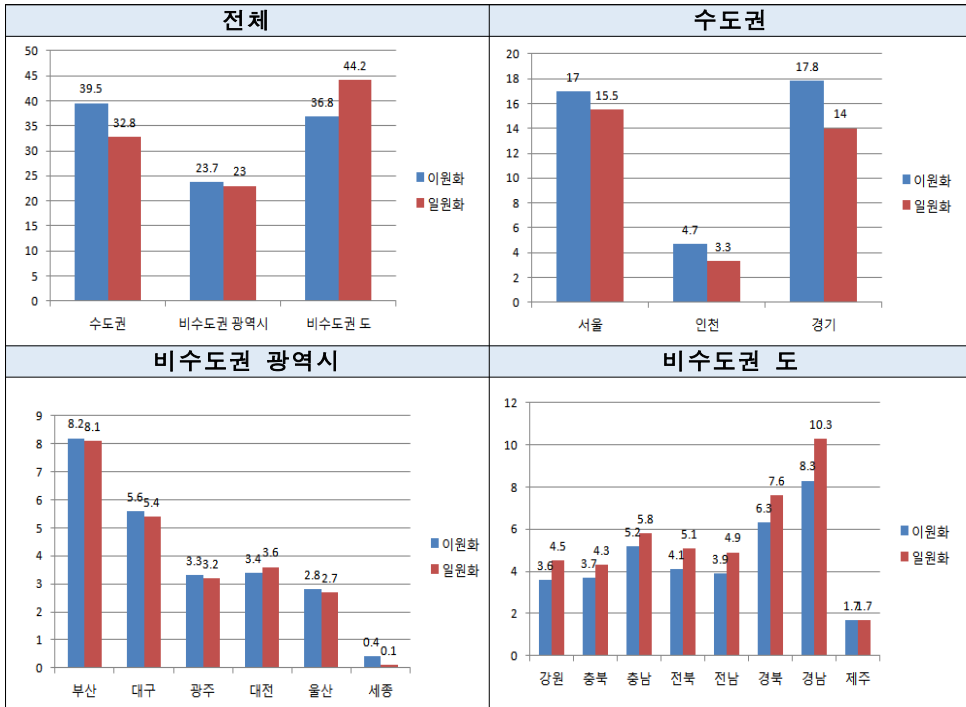
지방소비세 배분방식에 따라 시·도별로 지방소비세수가 어떻게 변화하는지 살펴보면 다음과 같다. 지방소비세 배분 시 권역별 가중치로 일원화했을 때보다 부가가치세의 5%에 대해 권역별 가중치를 설정하고, 6% 부분에 대해서는 가중치를 설정하지 않는¹⁰⁾ 이원화 방식 하에서 수도권 지역인 서울·인천·경기 지역의 규모는 감소한다. 특히, 일원화 방

10) 2014년부터 지방소비세액이 부가가치세의 11%로 확대되었으며, 부가가치세 전환율 100분의 11중 100분의 6에 해당하는 부분은 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다. 그리고 개별 항목에 대한 시도별 안분액을 산출하기 위한 과정에는 권역별 가중치가 고려되지 않는다. 본 연구에서는 2014년처럼 지방소비세 배분방식을 이원화하는 것이 지방재정의 형평성에 효과적인지 살펴보기 위해 2014년 방식을 2010~2013년에도 똑같이 적용하였다.

식으로 운영했을 경우 인천시는 약 30% 정도 적은 금액을 받게 된다.

반면, 비수도권 지역인 광역시·도는 모두 권역별 가중치로 일원화하여 운영했을 때 더 많은 금액을 배분받게 된다. 광역시보다는 도 지역이 일원화 방식으로 운영했을 때 증가하는 금액이 크며, 특히 제주도가 가장 크게 상승했다(약 28% 상승).

<그림 8> 지방소비세 배분방식에 따른 시·도별 지방소비세 비중(5개년 평균)



한편, 2010년부터 2014년까지 5개년 평균을 기준으로 지방소비세 배분 방식에 따른 지역별 비중을 검토한 결과는 다음과 같다. 이원화 방식으로 운영할 때보다 일원화 방식으로 운영했을 때 수도권과 광역시 지역이 전국에서 차지하는 비중은 감소하는 반면, 도 지역은 비중이 상승한다(약 20% 상승). 따라서 지방소비세 배분방식을 권역별 가중치를 적용하는 것으로 일원화할 경우 비수도권 도 지역에 긍정적인 영향을 미친다.

또한 지방소비세 배분방식에 따라 각 권역 내 광역자치단체들이 전국

에서 차지하는 비중이 변화하는 정도를 살펴보면, 수도권외의 경우 모든 지역의 비중이 일원화 방식으로 개선했을 때 감소했으며, 특히 인천지역이 약 30% 정도 비중이 감소하였다. 비수도권 광역시는 대전 지역을 제외하고 일원화 방식으로 배분했을 때 모두 비중이 감소하였으며, 특히 세종시가 약 75% 비중이 감소하였다. 마지막으로 비수도권 도 지역은 제주도를 제외하고 모두 비중이 증가하였으며, 전라남도가 약 25.6% 증가하였다.

<표 43> 지방소비세 배분방식에 따른 권역별 지방소비세 규모 비교

구분	수도권	광역시	도
금액	이원화 > 일원화	이원화 < 일원화	이원화 < 일원화
비중	이원화 > 일원화	이원화 > 일원화	이원화 < 일원화

2) 재정 형평성 비교

(1) 총액 기준

가) 변이계수

(가) 형평성 측정

<표 44> 배분방식에 따른 지방소비세 변이계수 비교(2014년 방식)

(단위 : 억원, %)

구분		평균	표준편차	변이계수	가중변이계수	변이계수 변동률
현재의 방식 (5% 부분과 6% 부분 일원화)	2010	3,018	2,217	0.7345	1.2168	-
	2011	3,328	2,444	0.7344	1.2184	-0.01
	2012	3,222	2,528	0.7846	1.3208	6.84
	2013	3,336	2,605	0.7811	1.3180	-0.45
	2014	3,433	2,664	0.7761	1.3081	-0.64
	5개년 평균			0.7621	1.2764	
	가중치 부여 (5% 부분과 6% 부분 일원화)					
가중치 부여 (5% 부분과 6% 부분 일원화)	2010	3,018	1,649	0.5462	0.8068	-
	2011	3,328	1,817	0.5458	0.8073	-0.07
	2012	3,222	1,934	0.6001	0.8887	9.95
	2013	3,336	1,988	0.5960	0.8857	-0.68
	2014	3,433	2,045	0.5958	0.8863	-0.03
	5개년 평균			0.5768	0.8550	

배분방식에 따라 지방소비세의 배분 규모가 지역 간 재정 격차가 어떻게 달라지는지 살펴보면, 부가가치세의 5% 부분과 6% 부분을 이원화하여 배분하는 현재의 방식보다 전체 금액을 5% 방식으로 배분하는 것으로 일원화하는 방식이 변이계수와 가중변이계수가 더 낮은 것으로 나타났다. 변이계수는 일원화하는 방식이 5개년 평균 0.5768로 이원화하는 현재의 방식보다 약 24% 낮았으며, 가중변이계수는 일원화하는 방식이 약 33% 낮았다. 따라서 권역별 가중치를 설정하는 금액을 늘리는 것이 지역 간 재정 형평성을 증진시키는데 기여한다고 볼 수 있다.

한편, 변이계수 변동률을 살펴보면 일원화 방식과 이원화 방식 모두 2012년 전년대비 변이계수가 상승했으나 일원화 방식으로 운영했을 때 상승률이 9.95%로 좀 더 높았다.

(나) 통계적 유의성

<표 45> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정통계량	
			N	평균순위	순위합		
일원화- 이원화	변이계수	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00		
		등순위	0 ^c			근사유의확률	0.043
	가중변이계수	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00		
		등순위	0 ^c			근사유의확률	0.043

* a. 일원화 < 이원화 b. 일원화 > 이원화 c. 일원화 = 이원화

* d. 양의 순위를 기준으로

지방소비세 총액의 변이계수와 가중변이계수에 대해 윌콕슨 부호서열 검정을 한 결과, 2010년부터 2014년까지 모든 연도에서 지방소비세 배분방식을 이원화하는 것이 일원화하는 방식보다 수치가 높게 나왔다. 즉, 부가가치세의 11%를 모두 권역별 가중치 부여방식으로 개선할 때 재정 형평성에 긍정적인 영향을 미친다. p-value 역시 변이계수와 가중변이계수 모두 0.043으로 0.05보다 작기 때문에 통계적으로 유의미하여 위의 결과를 뒷받침한다.

나) 일반화된 엔트로피지수

(가) 형평성 측정

<표 46> 배분방식에 따른 지방소비세 엔트로피지수 비교(2014년 방식)

구분		Theil 지수	권역 간	수도권	비수도권 광역시	비수도권 도
현재의 방식 (5% 부분과 6% 부분 이원화)	2010	0.0947	0.0511	0.0212	0.0090	0.0134
	2011	0.0945	0.0513	0.0211	0.0086	0.0135
	2012	0.1113	0.0576	0.0209	0.0197	0.0131
	2013	0.1094	0.0572	0.0207	0.0183	0.0131
	2014	0.1083	0.0562	0.0207	0.0182	0.0132
	평균	0.1037	0.0547	0.0209	0.0148	0.0133
가중치 부여 (5% 부분과 6% 부분 일원화)	2010	0.0599	0.0170	0.0175	0.0094	0.0160
	2011	0.0597	0.0173	0.0173	0.0090	0.0161
	2012	0.0756	0.0226	0.0171	0.0205	0.0154
	2013	0.0739	0.0223	0.0170	0.0191	0.0155
	2014	0.0736	0.0222	0.0169	0.0190	0.0155
	평균	0.0686	0.0203	0.0172	0.0154	0.0157

배분방식에 따른 지방소비세 총액의 엔트로피지수를 비교하면, Theil 지수는 기존의 방식보다 전체 금액을 부가가치세의 5%를 배분하는 방식처럼 통합해서 운영할 때 엔트로피지수가 0.1037에서 0.0686으로 약 34% 감소한다. 즉, 권역별 가중치를 부여하는 액수를 높였을 때 지역 간 재정 형평성에 긍정적인 영향을 미침을 알 수 있다.

구체적으로 권역별로 어떻게 차이가 발생했는지 살펴보면, 권역 간 엔트로피지수는 통합해서 운영하는 것이 이원화하는 방식보다 약 63% 낮아진다. 즉, 일원화 방식을 도입할 때 권역 간 재정 형평성의 개선이 전체 광역자치단체들 간의 재정 형평성에 상대적으로 크게 기여함을 알 수 있다. 또한 수도권 지역 내 광역자치단체들 간의 엔트로피지수도 지방소비세 배분방식을 일원화했을 때 0.0172로 이원화했을 때보다 약 18% 감소한다. 반면, 비수도권 광역시와 비수도권 도 각각의 권역 내에서 일원화하는 방식으로 운영할 때 엔트로피지수가 오히려 높아지는 것으로 나타났다.

요컨대, 지방소비세 배분방식을 가중치 부여방식으로 일원화했을 경우 비록 비수도권 지역 내 광역자치단체들의 재정 형평성은 다소 악화

될지 몰라도 수도권 지역, 수도권과 비수도권 간의 재정 형평성이 크게 개선되어 전체 광역자치단체들의 재정 격차는 완화되는 효과가 발생한다.

(나) 통계적 유의성

<표 47> 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정통계량	
			N	평균순위	순위합		
일 원 화 - 이 원 화	Theil	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.032 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	0.042
		등순위	0 ^c				
	권역 간	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.032 ^d
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	0.042
		등순위	0 ^c				
	수도권	음의 순위	5 ^a	3.00	15.00	z	-2.070 ^e
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	0.038
		등순위	0 ^c				
	비수도권 광역시	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.070 ^e
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.038
		등순위	0 ^c				
	비수도권 도	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.041 ^e
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.041
		등순위	0 ^c				

* a. 일원화 < 이원화 b. 일원화 > 이원화 c. 일원화 = 이원화

* d. 양의 순위를 기준으로 e. 음의 순위를 기준으로

지방소비세 총액의 엔트로피지수에 대해 윌콕슨 부호서열검정을 한 결과, 권역간 지수와 권역 내에서도 수도권 지수는 2014년 방식처럼 지방소비세 배분을 이원화하는 것이 가중치 부여방식으로 일원화하는 것보다 높은 수치가 도출되었다. 이러한 결과는 5개년도 모두 동일하였으며, p-value가 각각 0.042와 0.038로 0.05보다 작기 때문에 통계적으로 유의미하다.

반면, 비수도권 광역시와 비수도권 도 지역의 경우 지방소비세 배분방식을 일원화할 때 오히려 수치가 높았다. 즉, 배분방식을 개선하는 것이 이들 지역 내 지방자치단체들의 재정 형평성에는 악영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 5개년도 모두 동일하였으며, p-value 역시 0.038과 0.041로 0.05보다 작기 때문에 통계적으로 유의미한 결론이다.

그럼에도 불구하고 권역 간 지수와 권역 내 지수를 모두 합한 Theil 지수의 결과는 일원화하는 방식이 이원화하는 방식보다 재정 형평성에 더 긍정적인 영향을 미쳤다. 이러한 결론은 p-value가 0.042로 0.05 미만이기 때문에 통계적으로 유의미하다.

(2) 1인당 기준

가) 변이계수

(가) 형평성 측정

<표 48> 배분방식에 따른 1인당 지방소비세 변이계수 비교(2014년 방식)
(단위 : 원, %)

구분		평균	표준편차	변이계수	가중변이계수	변이계수 변동률
현재의 방식 (5% 부분과 6% 부분 이원화)	2010	108,019	17,058	0.1579	0.2139	-
	2011	118,602	18,745	0.1581	0.2144	0.13
	2012	131,633	45,858	0.3484	0.2568	120.37
	2013	138,877	59,892	0.4313	0.2744	23.79
	2014	138,319	45,154	0.3264	0.2588	-24.32
	5개년 평균			0.2844	0.2437	
가중치 부여 (5% 부분과 6% 부분 일원화)	2010	119,613	34,143	0.2854	0.3795	-
	2011	131,386	37,622	0.2863	0.3805	0.32
	2012	145,709	58,975	0.4047	0.4004	41.36
	2013	153,469	72,184	0.4703	0.4104	16.21
	2014	152,572	58,259	0.3818	0.3991	-18.82
	5개년 평균			0.3657	0.3940	

1인당 지방소비세를 기준으로 배분방식에 따라 지역 간 재정 격차가 어떻게 달라지는지를 살펴보면, 변이계수의 경우 이원화하는 방식이 0.2844로 일원화할 때의 0.3657보다 약 22% 낮게 나타났다. 즉, 지방소비세 배분방식을 가중치 부여방식으로 일원화하는 것이 오히려 재정 형평성을 악화시킨다. 가중변이계수 역시 이원화하는 방식이 0.2437로 일원화할 때의 0.3940보다 약 32% 낮게 나타났다. 즉, 지역별 인구를 통제했을 때 권역별 가중치를 부여하는 금액을 높인다면 지역별 인구가 많은 지역과 적은 지역의 배분 금액의 차이가 오히려 더 커진다.

또한 변이계수 변동률을 살펴보면, 두 방식 모두 2013년까지 전년대비 변이계수가 증가하였으며, 특히 세종시가 출범한 2012년 전년대비 증가율이 급격히 상승하였다. 그리고 2014년 이원화 방식과 일원화 방식 모두 변이계수가 전년대비 감소하였으며, 각각 전년대비 약 24%, 19% 감소하였다.

(나) 통계적 유의성

<표 49> 변이계수, 가중변이계수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정통계량	
			N	평균순위	순위합		
일 원 화 - 이 원 화	1인당 변이계수	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	1인당 가중변이 계수	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				

* a. 일원화 < 이원화 b. 일원화 > 이원화 c. 일원화 = 이원화

* d. 음의 순위를 기준으로

1인당 지방소비세의 변이계수와 가중변이계수에 대해 윌콕슨 부호서열검정을 한 결과, 2010년부터 2014년까지 모든 연도에서 지방소비세 배분방식을 일원화하는 것이 이원화하는 방식보다 수치가 높게 나왔다. 즉, 부가가치세의 11%를 모두 가중치 부여방식으로 개선할 때 오히려 재정 형평성에 악영향을 미친다. 그리고 이러한 결과는 p-value가 변이계수와 가중변이계수 모두 0.043으로 0.05보다 작기 때문에 통계적으로 유의미하다.

나) 일반화된 엔트로피지수

(가) 형평성 측정

배분방식에 따라 지역별 1인당 지방소비세 규모에 대한 엔트로피지수가 어떻게 변화하는지 살펴보면, Theil 지수의 경우 기존의 방식보다

전체 금액을 부가가치세의 5%를 배분하는 방식처럼 통합해서 운영하는 것이 엔트로피지수가 약 74% 증가함을 알 수 있다. 즉, 배분방식을 일원화할 경우 지역 간 재정 형평성에 부정적인 영향을 미친다.

다음으로 권역별 차이를 살펴보면, 권역 간 엔트로피지수는 이원화 방식보다 일원화 방식이 약 175% 증가한다. 즉, 수도권과 비수도권 지역 간의 재정 격차의 심화가 전체 광역자치단체들의 재정 형평성의 악화에 크게 기여함을 알 수 있다.

권역 내 엔트로피지수의 경우 수도권 지역 내 광역자치단체들은 지방소비세 배분방식의 차이가 재정 형평성에 영향을 미치지 못하지만, 비수도권 광역시와 비수도권 도 지역은 일원화할 때 재정 형평성이 악화된다. 또한 비수도권 광역시의 경우 배분방식의 차이와 관계없이 2012년 전년대비 엔트로피지수가 크게 상승한다. 즉, 세종시가 지방소비세를 배분받기 시작하면서부터 광역시들 간의 재정 격차가 심화된다고 추론할 수 있다.

<표 50> 배분방식에 따른 1인당 지방소비세 엔트로피지수 비교(2014년 방식)

구분		Theil 지수	권역 간	수도권	비수도권 광역시	비수도권 도
현재의 방식 (5% 부분과 6% 부분 이원화)	2010	0.0056	0.0041	0.0001	0.0001	0.0013
	2011	0.0057	0.0042	0.0001	0.0002	0.0012
	2012	0.0213	0.0071	0.0001	0.0133	0.0008
	2013	0.0303	0.0089	0.0001	0.0206	0.0007
	2014	0.0192	0.0070	0.0001	0.0114	0.0007
	평균	0.0164	0.0063	0.0001	0.0091	0.0009
가중치 부여 (5% 부분과 6% 부분 일원화)	2010	0.0194	0.0172	0.0001	0.0001	0.0020
	2011	0.0197	0.0174	0.0001	0.0002	0.0020
	2012	0.0328	0.0170	0.0001	0.0145	0.0012
	2013	0.0409	0.0181	0.0001	0.0215	0.0012
	2014	0.0301	0.0167	0.0001	0.0121	0.0012
	평균	0.0286	0.0173	0.0001	0.0097	0.0015

(나) 통계적 유의성

1인당 엔트로피지수에 대해 월콕슨 부호서열검정을 한 결과, Theil 지수·권역간 지수·비수도권 도 지수는 5개년도 모두 지방소비세 배분방

식을 가중치 부여 방식으로 일원화하는 것이 현재의 방식(이원화 방식)보다 수치가 높게 나왔다. 즉, 부가가치세의 11%를 모두 가중치 방식으로 부여할 때 오히려 재정 형평성이 악화된다. 그리고 p-value가 0.05보다 낮게 나왔기 때문에 이러한 결과는 통계적으로 유의미하다고 할 수 있다.

비수도권 광역시의 경우 2010년부터 2014년까지 일원화 방식이 이원화 방식보다 높은 엔트로피지수를 보인 것이 3번 있었으며, 그 결과 가중치 부여 방식으로 일원화할 때 재정 형평성이 악화된다. 하지만 앞의 결과와 다르게 p-value가 0.109로 0.05보다 높게 나와 영가설을 기각하지 못한다. 즉, 지방소비세 배분방식이 변화해도 재정 형평성은 차이가 발생하지 않는다.

<표 51> 1인당 엔트로피지수에 대한 Wilcoxon 부호순위 검정

구분		순위				검정통계량	
			N	평균순위	순위합		
일 원 화 - 이 원 화	Theil	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	권역 간	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.023 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.043
		등순위	0 ^c				
	수도권	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	0.000
		양의 순위	0 ^b	0.00	0.00	근사유의확률	1.000 ^e
		등순위	5 ^c				
	비수도권 광역시	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-1.604 ^d
		양의 순위	3 ^b	2.00	6.00	근사유의확률	0.109
		등순위	2 ^c				
	비수도권 도	음의 순위	0 ^a	0.00	0.00	z	-2.032 ^d
		양의 순위	5 ^b	3.00	15.00	근사유의확률	0.042
		등순위	0 ^c				

* a. 일원화 < 이원화 b. 일원화 > 이원화 c. 일원화 = 이원화

* d. 음의 순위를 기준으로 e. 음의 순위의 합계는 양의 순위의 합계와 동일

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약 및 정책적 시사점

1. 연구결과 요약

본 연구에서는 지방소비세를 도입하는 과정에서 지역 간 발생할 수 있는 재정격차 확대를 방지하기 위해 설정한 권역별 가중치가 과연 재정 형평성을 증진시키는 효과를 발생시켰는지 2010년부터 2014년까지 여러 불균등도 지수를 사용하여 실증분석을 실시하였다. 즉, 권역별 가중치 방식의 효과를 측정하기 위해 가중치 유무에 따라 나타난 불균등도 지수(2010년부터 2014년까지 5개년도의 평균)의 차이를 비교하였다. 이 때 기존 선행연구들의 경우 지방소비세수 총액을 기준으로 효과를 측정하는 연구들이 많았다. 하지만 본 연구에서는 지역별 인구수가 각 지역의 세입 및 세출 규모에 큰 영향을 줄 수 있다는 점을 감안하여 인구를 통제하고 1인당 기준을 도출하여 지방소비세수 분포가 총액과 비교할 때 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 소비과세 간의 재정 형평성의 경우 총액을 기준으로 지방소비세가 다른 소비과세에 비해 지역 간 재정 격차가 적다. 다만, 지방소비세의 도 지역 내 자치단체 간 재정 형평성은 담배소비세, 자동차세, 등록면허세보다는 좋지 않은 것으로 나타났다. 이와 달리 1인당 기준으로 분석할 경우 지방소비세수에 대한 지역 간 재정 형평성은 총액 기준과 비교할 때 상대적으로 악화된다. 즉, 레저세와 지역자원시설세가 지역 간 세수 편차가 큰 것을 감안할 때, 지방소비세의 세수배분 결과는 형평성 측면에서 보면 문제가 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지방소비세를 지역별로 배분하는 방식에 있어서 권역별 가중치가 지역 간 재정 형평성에 미치는 영향은 총액과 1인당 기준에 따라 상반된 결과가 나타났다. 우선 총액 기준의 경우 가중치를 적용했을 때 17개 광역자치단체의 재정 격차를 완화시키는 것으로 나타났다. 다만, 도 지역 내 광역자치단체 간의 재정 격차는 가중치를 적용했을 때 오히려

려 커지는 문제가 발생했다. 이는 도 지역 내에서도 지방소비세수가 상대적으로 많은 경북, 경남 지역이 가중치 설정(300%)으로 타 지역보다 세수가 크게 증가했기 때문이다. 이와 반대로 1인당 기준으로 판단할 경우 권역별 가중치는 오히려 지역 간 재정 격차를 악화시키는 것으로 나타났다. 단, 수도권 내 자치단체 간의 재정 격차는 권역별 가중치를 적용했을 때 완화되는 것으로 드러났다.

셋째, 지방소비세 배분방식을 2014년처럼 가중치를 적용하는 부분(5%)과 적용하지 않는 부분(6%)으로 이원화하여 운영할 때 재정 형평성에 미치는 영향 역시 총액과 1인당 기준에 따라 대체로 상반된 결과가 나타났다. 총액 기준으로 지방소비세 배분방식을 권역별 가중치 방식으로 통합하여 운영할 때 17개 광역자치단체 간의 재정 격차는 완화된다. 하지만 광역시·도 지역 내 자치단체 간의 재정 격차는 배분 방식을 통합하는 것이 오히려 악영향을 미친다. 반대로 1인당 기준으로 살펴보면, 배분 방식을 통합하는 것이 17개 광역자치단체 간의 재정 격차를 심화시키며, 다만 도 지역 내 자치단체 간의 재정 격차를 완화시킨다.

한편, 지역 간 재정 형평성을 연도별로 살펴보면, 현재의 권역별 가중치 설정방식 하에서 세종특별자치시가 출범한 2012년과 세수배분규모 및 방식이 변화한 2014년 재정 형평성이 전년대비 악화되었다. 이는 1인당 기준으로 측정했을 때에도 같았으며, 다만 어느 권역 내 지방자치단체 간의 재정 격차가 커졌는지는 측정 기준에 따라 상이하게 나타났다.

요컨대, 총액 기준으로 보면 권역별 가중치를 설정했을 때 광역자치단체 간 재정 격차가 완화되었으며, 이는 많은 선행연구의 결과와 일치하는 바이다. 다만, 권역 내 광역자치단체 간에도 재정력의 차이가 있음에도 불구하고 일괄적으로 같은 가중치를 부여함에 따라 도 지역과 같이 일부 권역 내 광역자치단체 간의 형평성은 가중치를 부여할 때 오히려 악화된다. 이에 따라 같은 권역 내 지방자치단체들에게 같은 가중치를 적용하는 현재의 방식은 개선해야 할 필요가 있다. 반대로 1인당 지방소비세수를 기준으로 볼 경우 권역별 가중치는 일부 권역 내 광역자치단체들을 제외하면, 재정 형평성을 악화시키는 요인으로 작용한다.

2. 정책적 시사점

본 연구를 통해 도출할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지방소비세 도입방식이 지역 간 재정 형평화에 주는 효과는 어떠한 방법으로 형평성 개선 여부를 판단하느냐에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 총액 기준으로는 현재의 가중치 부여 방식은 대체적으로 지역 간 재정 격차를 완화하는데 기여하나 지방자치단체 간 가중치 비율에 있어서 개선이 필요하며, 1인당 기준으로 할 경우 가중치를 부여하는 것이 재정 형평성에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 결국 재정 형평성을 판단하는 기준이 이론적으로 정해진 것이 아니라 정책적인 판단이 필요한 부분이라는 점을 고려한다면, 지역 간 실질적인 재정력을 감안하여 1인당 기준을 통해 재정 형평성을 측정하는 것이 보다 타당하다.¹¹⁾

둘째, 권역별 가중치가 제 기능을 하지 못하는 문제를 해결하기 위해서는 지방소비세를 설립한 목적과 우선순위가 무엇이었는지 판단해야 한다. 지역 간 재정 형평성이 지방소비세 설립의 우선순위가 되어야 한다면, 권역별 가중치 비율을 각 지역의 재정 여건을 반영하는 쪽으로 조정하는 것이 필요하다. 즉, 인위적으로 권역별로 비율을 차등화하는 것이 아니라 재정 여건이 제일 열악한 지방자치단체가 가장 높은 규모의 지방소비세를 배분받는 식으로 개선해야 할 것이다. 하지만 앞에서도 언급하였듯이 지방소비세가 설립된 가장 큰 목적은 지방세 수입의 증대를 통해 자체재원 비중을 높임으로써 지방재정의 책임성을 제고하는 것이다. 즉, 지방소비세가 조세로서의 기능을 구현하는 방향으로 나아가야 하며, 이를 위해서는 비 조세기능을 갖고 있는 권역별 가중치는 축소 혹은 폐지해야 할 것이다. 하지만 지역 간 재정력 격차에 대한 우려로 이러한 방안이 단기적으로 실현되기 어렵기 때문에 수평적 형평화 기능을 갖는 지방교부세, 국고보조금, 지역상생발전기금 등을 통해 재정

11) 이와 관련하여 윤석완(1999)은 인구규모와 지방자치단체의 재정력의 관계에 대한 실증분석을 통해 지방자치단체의 재정력은 세수입과 세출증가 형태가 상호 다를지라도 인구규모가 증대될 때 증가하는 것으로 나타났다고 주장하였다.

이 열악한 자치단체에 대한 재정적인 보조가 이루어져야 할 것이다. 단, 지방자치단체에 대한 의존재원 규모를 지나치게 확대할 경우 중앙정부에 대한 재정적인 의존성이 더욱 심화될 수 있기 때문에 궁극적인 해결책으로는 한계가 있다.

셋째, 지방소비세를 도입하는 목적 중 하나가 지역경제 활성화로 인한 소득과 소비증대가 지방세수를 증가시키는 것이라는 점을 고려할 때, 세수배분지표로서 민간최종소비지출은 한계가 있다. 오늘날 교통체계의 발달로 일일생활권 범위가 확대되고, 직주분리 현상이 심화되면서 거주지역과 서비스 혜택을 누리는 지역이 괴리되는 상황에서는 거주지원칙에 기초하는 민간최종소비지출은 지역 내 소비행위를 온전히 반영하지 못할 가능성이 높다. 나아가 비거주자가 자기 지역에 소비하는 것을 포함하지 못하는 문제는 지방자치단체가 지역 경제 활성화를 통해 잠재적인 세원을 확충하는 것을 제약하는 요인이 된다. 따라서 장기적으로는 소비지원칙에 부합하는 합리적인 배분지표를 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 학계에서는 소매업·음식점업·서비스업 등의 지역 토착적 산업의 매출액을 기준으로 제시하기도 한다. 토착산업매출지표는 통계청에서 발표하는 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 업종 및 업종별 매출액을 토대로 주로 지역 내에서 소비가 이루어지는 소매업, 숙박·음식업 등의 업종을 선별하여 소비액을 산출하므로 지역에서 발생한 소비실태 파악이 가능하다는 장점이 있다(주만수·임성일, 2006; 김광용, 2012).

제 2 절 연구의 한계 및 향후 방향

본 연구는 지방소비세가 지방재정의 형평성에 미치는 영향에 대해 다른 기존의 연구들을 토대로 일부 문제점들을 보완하여 지방소비세 도입 후에 지역 간 재정 격차가 어떻게 변화하였는지 효과를 분석하였다. 그럼에도 불구하고 연구의 범위 및 방법론상에서 다음과 같은 한계가 존재한다.

첫째, 지방소비세는 단순히 광역자치단체의 지방세입을 증가시키는데 그치는 것이 아니라 다양한 지방재정조정제도와 연관되어 광역 및 기초자치단체의 재정에 영향을 미친다. 특히, 지방소비세는 부가가치세의 5%(2014년도부터는 11%)를 세원으로 하기 때문에 내국세의 감소로 일정부분 보통교부세의 감소는 발생할 수밖에 없다. 따라서 지방소비세 도입 후 지방재정에 미치는 효과를 엄밀하게 분석하기 위해서는 지방소비세수가 아닌 전체 세입예산을 기준으로 재정 형평성을 분석할 필요가 있다.

둘째, 본 연구에서는 2010년 지방소비세가 도입된 후 2012년 세종시가 새롭게 광역자치단체로서 세수를 배분받기 시작하고, 2014년 배분규모 및 방식이 변화하기 시작한 점을 감안하여 2010년부터 2014년까지의 지역별 지방소비세수 평균을 도출하여 연구가설에 따라 분석을 진행하였다. 하지만 평균을 비교하기에는 표본의 수가 5개로 매우 작아 정규성을 검정하기에는 한계가 있었다. 특히, 2014년부터 적용한 방식의 경우 제도를 도입한지 얼마 되지 않아 표본의 수가 극히 적었기 때문에 2010년부터 도입했을 때 세수 분포가 어떻게 달라지는지 시뮬레이션하여 분석을 실시하였다. 따라서 추후 표본의 수가 어느 정도 쌓인 후에 효과를 재측정하는 것이 분석의 타당성을 높일 것이라 판단된다.

셋째, 본 연구에서는 형평성에 초점을 맞추어 지방소비세의 도입 효과를 살펴보았다. 그 결과 권역별 가중치 방식이 형평성의 기준에서 문제가 있다는 점만 도출했을 뿐, 이러한 문제점을 해결하기 위한 대안은 무엇이며, 그 대안을 적용했을 때 현재의 방식과 어떠한 차이가 있는지 분석하지 못하였다. 향후 권역별 가중치 비율을 재조정했을 때, 혹은 세수 배분지표로 사용되는 민간최종소비지출 대신 다른 대안을 적용했을 때 재정 형평성에 미치는 영향에 대한 심도깊은 분석이 필요하다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

- 강신욱 외. (2006). “우리나라의 빈곤 및 불평등 관련 지표변화 추이”. 한국보건사회연구원.
- 광채기. (2004). “특별시, 광역시와 자치구간 세원배분체계의 개편방안에 관한 연구”. 「지방정부연구」 8권 3호. 237-268.
- _____. (2008). “지방소득세, 지방소비세 의 도입방향과 추진과제 ; 지방소비세의 이론적 배경과 도입 방향”. 「지방재정과 지방세」 5권 0호. 34-65.
- 김대영. (2008). “지방소비세 도입에 관한 연구”. 「한국지방재정학회 세미나자료집」 2008권 3호. 177-191
- _____. (2012). “지방소비세 안분기준에 관한 연구”. 재정정책논집 14권 1호. 41-70.
- 김대영·김민정. (2013). “지방소비세 확대의 파급효과 분석”. 「한국지방세연구원 기본연구보고서」 2013권 1호.
- 김현아. (2003). “지방소비세·지방소득세제 도입 여부에 관한 연구”. 한국조세연구원.
- 남창우·구정모. (2008). “지방소비세 도입에 따른 영향 분석”. 「지방재정과 지방세」 9권 0호. 163-182.
- 라휘문. (2005). “지방소비세의 도입 필요성과 방식 그리고 효과”. 「지방행정연구」 19권 2호. 217-238.
- _____. (2008). “지방소득세와 소비세 도입에 따른 지방세 세목체계 개편방안”. 「지방재정과 지방세」 9권 0호. 17-34.
- 박용주 외. (2015). 『조세의 이해와 쟁점』. 국회예산정책처.
- 우수명. (2010). 『마우스로 잡는 PASW statistics 18.0』. 인간과 복지.
- 유태현. (2009). “지방소득, 소비세 도입효과에 관한 연구”. 「한국지방재정논집」 14권 2호. 25-64.

- _____. (2010). “지방소비세와 지역발전상생기금의 발전방향”. 「한국 지방재정학회 세미나자료집」 2010권 4호.
- 유태현·한재명. (2007). “지방소비세의 합리적 도입방안에 관한 연구”. 2007권 3호. 99-128.
- _____. (2014). “지방소비세 확충 및 불합리한 세수배분방식의 개선방안”. 「한국지방재정논집」 19권 3호.
- 이미애. (2014). “정부간 재정정책과 지방자치단체 재정형평성에 관한 연구”. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」 2013권 4호. 213-249.
- 이삼주. (2001). “지방소비세의 자치단체별 배분 방안”. 「한국지방재정 논집」 6권 2호. 77-97.
- 이상범. (2009). “지방소비세 도입과 세원배분 방안”. 「한국행정학회 하계학술발표논문집」 2009권 0호.
- 이상훈· 김진하. (2013). “지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색”. 「한국지방세연구원 정책연구보고서」 2013권 24호
- 이현우·이미애. (2012). “지역상생발전기금의 재원구조 개선방안에 관한 연구”. 경기개발연구원.
- 임성일. (2012). . “지방소비세 어떻게 진화할 것인가?: 지방세로서의 위상 정립 모색”. 「한국지방재정논집」 17권 1호.
- 장덕희. (2011). “지방소비세 제도의 발전방안”. 「한국지방재정학회 세미나자료집」 2011권 2호. 11-27.
- 주만수. (2008). “지방재정의 형평성 분석과 재정력 순위변동”. 「한국 지방재정학회 세미나자료집」 2008권 4호
- _____. (2013). “지방소비세의 지방정부별 재원배분 효과 분석”. 「지방행정연구」 27권 3호. 385-411
- 최성은. (2008). “사회재정지출의 효율성과 형평성 분석”. 한국보건사회 연구원.
- 최정열· 금현섭. (2012). “재산세공동과세제도의 수평적 재정형평성 효과에 관한 연구”. 「지방행정연구」 26권 4호. 175-198.
- 홍성열. (2004). 『사회과학도를 위한 기초통계』. 학지사.

2. 국외문헌

- McLure, Charles. E. Jr. and Martinez-Vazquez, Jorge. (2002). "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations." *Working Paper*. World Bank.
- Musgrave, R. A & P. B. Musgrave. (1989). "Public Finance in Theory and Practice". McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1996). "Taxation in a Federal System: The Tax Assignment Problem," *Public Economics Review* 1, 35 - 60.
- OECD. (2007). "Fiscal Equalisation in OECD Countries", Working Paper No.4
- Robin W. Boadway & Frank R. Flatters. (1982). "Efficiency and Equalization payments in a Federal System of Government : A synthesis and Extension of Recent Results". *Canadian Economics Association Vol. 15*(4).

[부 록]

<지방세목별 변이계수, 가중변이계수 비교>

(단위 : 억원, %)

구분		연도별 평균	표준편차	변이계수	가중변이계수	변이계수 변동률
지방소비세	2010	1,674	1,049	0.627	0.964	-
	2011	1,850	1,152	0.623	0.955	-0.64
	2012	1,784	1,218	0.683	1.043	9.63
	2013	1,848	1,249	0.676	1.033	-1.02
	2014	3,433	2,664	0.776	1.308	14.79
	5개년 평균			0.677	1.061	
담배소비세	2010	1,797	1,719	0.957	1.657	-
	2011	1,741	1,671	0.960	1.664	0.31
	2012	1,695	1,670	0.985	1.744	2.60
	2013	1,637	1,610	0.983	1.746	-0.20
	2014	1,621	1,618	0.998	1.769	1.53
	5개년 평균			0.977	1.716	
자동차세	2010	3,699	3,418	0.924	1.611	-
	2011	4,056	3,532	0.871	1.498	-5.74
	2012	3,878	3,654	0.942	1.656	8.15
	2013	3,969	3,666	0.924	1.626	-1.91
	2014	3,958	3,692	0.933	1.647	0.97
	5개년 평균			0.919	1.608	
레저세	2010	1,067	1,732	1.622	2.308	-
	2011	975	1,616	1.657	2.487	2.16
	2012	1,027	1,737	1.692	2.557	2.11
	2013	947	1,468	1.551	2.328	-8.33
	2014	959	1,452	1.513	2.302	-2.45
	5개년 평균			1.607	2.396	
등록면허세 (면허분)	2010	48	50	1.056	1.806	-
	2011	52	56	1.063	1.818	0.01
	2012	53	59	1.126	1.970	5.93
	2013	54	61	1.136	1.987	0.89
	2014	53	59	1.125	1.962	-0.97
	5개년 평균			1.101	1.919	
지역자원시설세 (자원분)	2010	60	105	1.759	1.571	-
	2011	58	95	1.647	1.486	-6.37
	2012	56	99	1.775	1.642	7.77
	2013	54	94	1.744	1.607	-1.75
	2014	64	113	1.762	1.612	1.03
	5개년 평균			1.737	1.584	

<소비과세목별 일반화된 엔트로피 지수 비교>

구분		Theil 지수	권역 간	수도권	비수도권 광역시	비수도권 도
지방소비세	2010	0.0756	0.0256	0.0238	0.0086	0.0176
	2011	0.0748	0.0252	0.0234	0.0084	0.0178
	2012	0.0977	0.0327	0.0231	0.0242	0.0177
	2013	0.0942	0.0318	0.0228	0.0219	0.0177
	2014	0.1083	0.0563	0.0206	0.0182	0.0132
	평균	0.0901	0.0343	0.0227	0.0163	0.0168
담배소비세	2010	0.1443	0.0973	0.0288	0.0066	0.0116
	2011	0.1451	0.0988	0.0287	0.0062	0.0114
	2012	0.1592	0.1021	0.0272	0.0190	0.0109
	2013	0.1569	0.1023	0.0270	0.0165	0.0111
	2014	0.1611	0.1071	0.0268	0.0162	0.0110
	평균	0.1533	0.1015	0.0277	0.0129	0.0112
자동차세	2010	0.1217	0.0706	0.0257	0.0093	0.0161
	2011	0.1252	0.0741	0.0252	0.0092	0.0167
	2012	0.1513	0.0826	0.0289	0.0233	0.0165
	2013	0.1448	0.0835	0.0255	0.0216	0.0142
	2014	0.1466	0.0859	0.0255	0.0223	0.0129
	평균	0.1379	0.0793	0.0262	0.0171	0.0153
레저세	2010	0.3739	0.1585	0.1628	0.0356	0.0170
	2011	0.3874	0.1860	0.1436	0.0271	0.0307
	2012	0.3951	0.1872	0.1511	0.0274	0.0294
	2013	0.3532	0.1575	0.1329	0.0301	0.0327
	2014	0.3444	0.1587	0.1244	0.0307	0.0306
	평균	0.3708	0.1696	0.1429	0.0302	0.0281
등록면허세 (면허분)	2010	0.1682	0.1236	0.0303	0.0082	0.0061
	2011	0.1688	0.1244	0.0315	0.0072	0.0057
	2012	0.1948	0.1339	0.0318	0.0237	0.0054
	2013	0.1952	0.1365	0.0323	0.0210	0.0054
	2014	0.1943	0.1340	0.0315	0.0231	0.0057
	평균	0.1843	0.1305	0.0315	0.0166	0.0057
지역자원시설세 (자원분)	2010	0.4901	0.0774	0.0171	0.0941	0.3015
	2011	0.4587	0.0601	0.0173	0.1210	0.2603
	2012	0.5018	0.0706	0.0172	0.1380	0.2760
	2013	0.4856	0.0741	0.0205	0.1233	0.2677
	2014	0.4962	0.0759	0.0180	0.1265	0.2758
	평균	0.4865	0.0716	0.0180	0.1206	0.2763

<1인당 지방세목별 변이계수, 가중변이계수 비교>

(단위 : 원, %)

구분		평균	표준편차	변이계수	가중변이계수	변이계수 변동률
지방소비세	2010	63,560	16,225	0.255	0.339	-
	2011	70,006	17,963	0.257	0.341	0.78
	2012	69,539	20,091	0.289	0.343	12.45
	2013	74,421	18,760	0.252	0.349	-12.80
	2014	138,322	45,174	0.327	0.259	29.76
	5개년 평균			0.276	0.326	
담배소비세	2010	58,111	5,526	0.095	0.075	-
	2011	55,888	4,910	0.088	0.071	-7.37
	2012	57,994	7,311	0.126	0.089	43.18
	2013	57,688	7,595	0.132	0.099	4.76
	2014	55,178	5,244	0.095	0.081	-28.03
	5개년 평균			0.107	0.083	
자동차세	2010	131,100	18,667	0.142	0.167	-
	2011	133,773	15,552	0.116	0.143	-18.31
	2012	131,985	19,607	0.149	0.135	28.45
	2013	138,729	13,454	0.097	0.126	-34.90
	2014	136,160	15,208	0.112	0.113	15.46
	5개년 평균			0.123	0.137	
레저세	2010	15,621	24,293	1.555	1.317	-
	2011	16,245	25,382	1.562	1.203	0.45
	2012	15,544	24,359	1.567	1.370	0.32
	2013	15,720	25,640	1.631	1.229	4.08
	2014	15,290	23,208	1.518	1.212	-6.93
	5개년 평균			1.567	1.267	
등록면허세 (면허분)	2010	1,487	225	0.151	0.191	-
	2011	1,637	267	0.163	0.204	7.95
	2012	1,658	411	0.248	0.227	52.15
	2013	1,736	293	0.169	0.222	-31.85
	2014	1,656	403	0.244	0.236	44.38
	5개년 평균			0.195	0.216	
지역자원시설세 (자원분)	2010	2,494	4,509	1.808	1.605	-
	2011	2,393	4,037	1.687	1.504	-6.69
	2012	2,297	4,117	1.792	1.639	6.22
	2013	2,216	3,887	1.754	1.603	-2.12
	2014	2,665	4,787	1.796	1.625	2.39
	5개년 평균			1.767	1.595	

<1인당 지방세목별 일반화된 엔트로피 지수 비교>

구분		Theil 지수	권역 간	수도권	비수도권 광역시	비수도권 도
지방소비세	2010	0.0158	0.0147	0.0005	0.0001	0.0005
	2011	0.0160	0.0149	0.0005	0.0002	0.0004
	2012	0.0202	0.0160	0.0005	0.0033	0.0004
	2013	0.0156	0.0145	0.0005	0.0003	0.0003
	2014	0.0192	0.0070	0.0001	0.0114	0.0007
	평균	0.0174	0.0134	0.0004	0.0031	0.0005
담배소비세	2010	0.0020	0.0009	0.0001	0.0001	0.0009
	2011	0.0017	0.0007	0.0001	0.0002	0.0007
	2012	0.0034	0.0016	0.0001	0.0006	0.0011
	2013	0.0036	0.0006	0.0001	0.0021	0.0008
	2014	0.0019	0.0008	0.0001	0.0002	0.0008
	평균	0.0025	0.0009	0.0001	0.0006	0.0009
자동차세	2010	0.0039	0.0011	0.0008	0.0008	0.0012
	2011	0.0030	0.0007	0.0005	0.0003	0.0014
	2012	0.0050	0.0012	0.0002	0.0025	0.0011
	2013	0.0021	0.0010	0.0002	0.0005	0.0004
	2014	0.0028	0.0008	0.0001	0.0015	0.0004
	평균	0.0034	0.0010	0.0004	0.0011	0.0009
레저세	2010	0.2085	0.0586	0.0412	0.0296	0.0791
	2011	0.2365	0.0343	0.0315	0.0206	0.1501
	2012	0.2218	0.0295	0.0349	0.0217	0.1357
	2013	0.2308	0.0332	0.0263	0.0217	0.1496
	2014	0.2037	0.0260	0.0242	0.0233	0.1302
	평균	0.2202	0.0363	0.0316	0.0234	0.1289
등록면허세 (면허분)	2010	0.0050	0.0024	0.0013	0.0001	0.0012
	2011	0.0058	0.0027	0.0015	0.0002	0.0014
	2012	0.0161	0.0012	0.0016	0.0119	0.0014
	2013	0.0061	0.0020	0.0017	0.0011	0.0013
	2014	0.0152	0.0012	0.0018	0.0110	0.0012
	평균	0.0097	0.0019	0.0016	0.0049	0.0013
지역자원시설세 (자원분)	2010	0.5018	0.1458	0.0029	0.0555	0.2976
	2011	0.4651	0.1276	0.0029	0.0733	0.2613
	2012	0.5017	0.1407	0.0029	0.0859	0.2722
	2013	0.4863	0.1468	0.0035	0.0750	0.2610
	2014	0.5029	0.1478	0.0029	0.0785	0.2737
	평균	0.4916	0.1417	0.0030	0.0736	0.2733

<변이계수, 가중변이계수에 대한 Tukey HSD 사후검정 결과>

유의 확률		지방소비세	담배소비세	자 동 차 세	레 저 세	등록면허세	지역자원 시설세
변 이 계 수	지방소비세	-	0.000	0.002	0.000	0.000	0.000
	담배소비세	0.000	-	0.002	0.000	0.002	0.000
	자 동 차 세	0.002	0.002	-	0.000	0.000	0.000
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.001	0.013
	등록면허세	0.000	0.002	0.000	0.001	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.013	0.000	-
가 중 변 이 계 수	지방소비세	-	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001
	담배소비세	0.000	-	0.001	0.000	0.013	0.000
	자 동 차 세	0.000	0.001	-	0.000	0.000	0.593
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.013	0.000
	등록면허세	0.000	0.013	0.000	0.013	-	0.000
	지역자원 시설세	0.001	0.000	0.593	0.000	0.000	-

<1인당 변이계수, 가중변이계수에 대한 Tukey HSD 사후검정 결과>

유의 확률		지방소비세	담배소비세	자 동 차 세	레 저 세	등록면허세	지역자원 시설세
변 이 계 수	지방소비세	-	0.000	0.000	0.000	0.022	0.000
	담배소비세	0.000	-	0.982	0.000	0.011	0.000
	자 동 차 세	0.000	0.982	-	0.000	0.053	0.000
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.000	0.000
	등록면허세	0.022	0.011	0.053	0.000	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	-
가 중 변 이 계 수	지방소비세	-	0.000	0.000	0.000	0.004	0.000
	담배소비세	0.000	-	0.355	0.000	0.001	0.000
	자 동 차 세	0.000	0.355	-	0.000	0.062	0.000
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.000	0.000
	등록면허세	0.004	0.001	0.062	0.000	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	-

<엔트로피지수에 대한 Tukey HSD 사후검정 결과>

유의 확률		지방소비세	담배소비세	자 동 차 세	레 저 세	등록면허세	지역자원 시설세
전 체	지방소비세	-	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000
	담배소비세	0.000	-	0.615	0.000	0.041	0.000
	자 동 차 세	0.001	0.615	-	0.000	0.001	0.000
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.000	0.000
	등록면허세	0.000	0.041	0.001	0.000	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	-
권 역 간	지방소비세	-	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	담배소비세	0.000	-	0.013	0.000	0.001	0.001
	자 동 차 세	0.000	0.013	-	0.000	0.000	0.793
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.000	0.000
	등록면허세	0.000	0.001	0.000	0.000	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.001	0.793	0.000	0.000	-
수 도 권	지방소비세	-	0.805	0.951	0.000	0.269	0.835
	담배소비세	0.805	-	0.999	0.000	0.927	0.179
	자 동 차 세	0.951	0.999	-	0.000	0.757	0.340
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.000	0.000
	등록면허세	0.269	0.927	0.757	0.000	-	0.025
	지역자원 시설세	0.835	0.179	0.340	0.000	0.025	-
광 역 시	지방소비세	-	0.991	1.000	0.180	1.000	0.000
	담배소비세	0.991	-	0.974	0.056	0.985	0.000
	자 동 차 세	1.000	0.974	-	0.235	1.000	0.000
	레 저 세	0.180	0.056	0.235	-	0.202	0.000
	등록면허세	1.000	0.985	1.000	0.202	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	-
도	지방소비세	-	0.794	0.999	0.143	0.151	0.000
	담배소비세	0.794	-	0.934	0.009	0.801	0.000
	자 동 차 세	0.999	0.934	-	0.072	0.276	0.000
	레 저 세	0.143	0.009	0.072	-	0.000	0.000
	등록면허세	0.151	0.801	0.276	0.000	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	-

<1인당 엔트로피지수에 대한 Tukey HSD 사후검정 결과>

유의 확률		지방소비세	담배소비세	자 동 차 세	레 저 세	등록면허세	지역자원 시설세
전 체	지방소비세	-	0.000	0.000	0.013	0.144	0.000
	담배소비세	0.000	-	0.497	0.000	0.000	0.000
	자 동 차 세	0.000	0.497	-	0.000	0.003	0.000
	레 저 세	0.013	0.000	0.000	-	0.000	0.032
	등록면허세	0.144	0.000	0.003	0.000	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.032	0.000	-
권 역 간	지방소비세	-	0.000	0.000	0.051	0.023	0.000
	담배소비세	0.000	-	0.975	0.000	0.002	0.000
	자 동 차 세	0.000	0.975	-	0.000	0.013	0.000
	레 저 세	0.051	0.000	0.000	-	0.000	0.051
	등록면허세	0.023	0.002	0.013	0.000	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.051	0.000	-
수 도 권	지방소비세	-	0.005	0.995	0.000	0.001	0.000
	담배소비세	0.005	-	0.016	0.000	0.000	0.000
	자 동 차 세	0.995	0.016	-	0.000	0.000	0.000
	레 저 세	0.000	0.000	0.000	-	0.000	0.038
	등록면허세	0.001	0.000	0.000	0.000	-	0.038
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.038	0.038	-
광 역 시	지방소비세	-	0.963	0.994	0.008	0.998	0.000
	담배소비세	0.963	-	0.762	0.001	0.826	0.000
	자 동 차 세	0.994	0.762	-	0.026	1.000	0.001
	레 저 세	0.008	0.001	0.026	-	0.020	0.634
	등록면허세	0.998	0.826	1.000	0.020	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.001	0.634	0.000	-
도	지방소비세	-	0.035	0.145	0.000	0.000	0.000
	담배소비세	0.035	-	0.981	0.001	0.443	0.000
	자 동 차 세	0.145	0.981	-	0.000	0.145	0.000
	레 저 세	0.000	0.001	0.000	-	0.055	0.286
	등록면허세	0.000	0.443	0.145	0.055	-	0.000
	지역자원 시설세	0.000	0.000	0.000	0.286	0.000	-

【Abstract】

A study on fiscal equity on the effect of local consumption tax ; The application of horizontal fiscal equity among metropolitan governments

Lee, Gyu-Bae

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Today, financial environment of local governments is facing the serious problem. local governments's annul expenditure is gradually increasing, but revenue is lacking in financial scale. Besides, local governments rely on financial aid from the central government. Accordingly the autonomy and responsibility of local finance is steadily worsening. For solving this problem, local consumption tax is introduced in 2010.

Local consumption tax is based on certain percentage(5% from year 2010 to 2013, 11% from 2014) of value added tax. However, local consumption tax is a kind of consumption tax and the size of tax revenue is different by district according to its economy size and the

speed of development. More fiscal disparity, more movement of local residents who pursue better public service. Not only that, lower efficiency of whole country could be realized due to regional conflict. Therefore, it's important to coordinate the tax revenue in order to smoothen fiscal inequality. As a one way to realize this, differentiated weight could be imposed to each district when setting up local consumption tax. In other words, higher weight is imposed to poorly financed district(300% to non metropolitan district, 200% to non metropolitan megalopolis, 100% to metropolitan area).

However some people criticize that this method is not differentiated from intergovernmental transfer system. Besides, they worry that the fiscal capacity disparities could be worse. While local consumption tax was introduced in 2010 so it's in beginning step, there were several factors that affected this system afterwards like addition of Sejong City and the change of size and distribution. Therefore it's important to set up the weight for each district for better distribution.

This study would check the validity of local weight for local consumption tax as below.

First, compare the local consumption tax with other consumption tax system and check whether the former is smoothen fiscal capacity disparities. Consumption tax is composed of 6 different taxes such as local consumption tax, tobacco consumption tax, automobile tax etc. and local consumption tax is the only tax that impose local weight.

Second, if local consumption tax is actually offering less disparities, the cause of it should be revealed whether it depends on the weight or not. So tax revenues should be compared when the weight is imposed to each district.

Third, the change of the size of local consumption tax would be analysed how much it dedicated to horizontal fiscal equity. From 2014 the local consumption tax was settled to base on 11% of value added tax and its 6%p increase does not follow the original weight method.

To calculate the horizontal fiscal equity, this study uses Variation coefficient and generalized entropy index. And, the way comparing tax revenue among districts is used to measure tax revenue as well as tax revenue per person. The reason is that the population can affect the size of tax revenue and its use.

The main findings are as follows. Local consumption tax revenue and revenue per person showed different result upon fiscal equity. Different weight seemed to smoothen the disparity when calculated with total tax revenue. The fiscal disparity is obvious among metropolitan councils of metropolitan and non metropolitan areas, but the same weight was imposed and caused worse equity among metropolitan governments. So imposing same weight uniformly to councils in same metropolitan should be amended. On the contrary, when calculated with revenue per person, current weight caused worse horizontal fiscal equity, except for some governments.

So, the implications of this study can be summarized as follows ; First, the effect of local consumption tax to horizontal fiscal equity between local governments varies with measuring the method of equity. Second, the weight method needs to abolish or reduce relative importance, because it has a non-tax function. Third, distribution index of local consumption tax should change. It is necessary to design the distribution indicator corresponded with destination-based tax in the long run.

key-words : local consumption tax, horizontal fiscal equity, weight, metropolitan governments, tax allocation criteria, variation coefficient, generalized entropy index

Student number : 2010-23833